

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1715
17 de abril de 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LAS CIUDADES INTERMEDIAS.
POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS PARA LA ACCIÓN**

Este documento fue preparado por el señor Ricardo Jordan, Experto del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe" (ITA/92/S71), adscrito a la División de Medio Ambiente y Desarrollo, y presentado en el Seminario internacional "Interrelación rural-urbana y desarrollo descentralizado", realizado en Taxco, Guerrero, México, del 9 al 11 de abril de 1997. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen	v
I. LA ESTRUCTURA Y DINÁMICA DEL PROCESO DE ASENTAMIENTO COMO MARCO DE ANÁLISIS DEL ROL DE LAS CIUDADES MEDIAS	1
A. EL OBJETO DE ESTUDIO, LOS CONDICIONANTES ACTUALES Y LOS LINEAMIENTOS ALTERNATIVOS	1
1. El objeto de estudio: las ciudades de rango medio	1
B. ÁREAS CRÍTICAS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	4
1. Planteamientos fundamentales en la formulación de políticas	5
2. Políticas específicas de asentamiento humano	6
C. PROBLEMÁTICA DE LAS CIUDADES MEDIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; UN ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS Y EL DIMENSIONAMIENTO DE POLÍTICAS	11
II. LAS POLÍTICAS RELATIVAS A ASENTAMIENTOS DE RANGO MEDIO EN LA REGIÓN	16
A. LA VALIDEZ DE LAS POLÍTICAS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE RANGO MEDIO	16
B. LOS CONTEXTOS GENERALES EN LOS QUE SE HAN DEFINIDO LAS POLÍTICAS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS INTERMEDIOS ..	18
C. ANÁLISIS GENERAL DE LAS EXPERIENCIAS	19
D. LOS INSTRUMENTOS DE APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS REFERIDAS A LOS ASENTAMIENTOS INTERMEDIOS	20
E. EL ASPECTO INSTITUCIONAL Y EL DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL: ALGUNOS RASGOS FUNDAMENTALES	22
F. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES	24

III.	RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS SOBRE POLÍTICAS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE RANGO MEDIO	27
A.	POLÍTICAS SOBRE TIERRAS	27
B.	POLÍTICAS SOBRE VIVIENDA SOCIAL	28
C.	POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN PRODUCTIVA	28
D.	POLÍTICAS INTEGRALES EN ÁREAS MARGINALES	28
E.	POLÍTICAS DE DESARROLLO URBANO	29
F.	POLÍTICAS DE AUTOABASTECIMIENTO DE SERVICIOS	29
G.	LAS NUEVAS MODALIDADES DEL FINANCIAMIENTO URBANO ...	29
H.	POLÍTICAS DE TRANSPORTE	29
I.	POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL	30
J.	POLÍTICAS DE REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL	30
K.	POLÍTICAS DE CONTROL AMBIENTAL	30
Notas		31
BIBLIOGRAFÍA		34

Resumen

El presente documento se estructura en base a dos objetivos: en primer lugar, hacer un análisis de la experiencia en materia de políticas y programas relativos a las ciudades intermedias realizada en América Latina y el Caribe; y, en segundo lugar, postular un esquema para el diseño y la materialización de acciones en torno al desarrollo de las ciudades medias en el territorio. Para ello no sólo se han revisado las acciones directamente diseñadas para ciudades intermedias, sino además el conjunto de políticas y programas implícitos que producen un impacto en las ciudades medias.

Al final de este trabajo se presenta una bibliografía seleccionada, que incluye una serie de documentos sobre ciudades intermedias y temas relacionados, y un listado de los documentos producidos en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe" (ITA/92/S71), que realiza la CEPAL con el apoyo del Gobierno de Italia.

El documento ha sido elaborado en base a un trabajo realizado por el autor en conjunto con el señor Sergio Galilea, titulado "El rol de las ciudades intermedias en las estrategias alternativas de ocupación del territorio y de reorganización de los sistemas nacionales de asentamientos en América Latina y el Caribe", y que fuera preparado a solicitud del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).

I. LA ESTRUCTURA Y DINÁMICA DEL PROCESO DE ASENTAMIENTO COMO MARCO DE ANÁLISIS DEL ROL DE LAS CIUDADES MEDIAS

A. EL OBJETO DE ESTUDIO, LOS CONDICIONANTES ACTUALES Y LOS LINEAMIENTOS ALTERNATIVOS

Los asentamientos humanos de rango medio han sido señalados como objeto de análisis especialmente significativos en distintos enfoques teóricos y disciplinarios, y desde diferentes marcos propositivos de planificación y de políticas. Sea porque en distintos planteamientos teóricos que propician la regularidad de tamaño-rango como opción "ideal" en una estructura nacional de asentamiento humano se rescata, valora y propicia un rol activo de las ciudades de tamaño medio, sea porque se asiste a un proceso generalizado de concentración metropolitana, con sus secuelas de segregación, marginalización social y crecientes costos sociales de urbanización, ya sea, finalmente, porque se han diseñado políticas significativas de activación regional y urbana tendientes a la activación de "polos de desarrollo". En síntesis, la temática de las ciudades de rango medio ha estado presente en la literatura especializada y ha sido preocupación permanente en el diseño de políticas, y de todo ello da cuenta la bibliografía que acompaña este trabajo.

En América Latina y el Caribe este tema tiene particularidades notables. Distintos diagnósticos y resultados de investigaciones apuntan a la necesidad de alterar drásticamente el patrón de asentamiento humano y el sentido predominantemente concentrador de las migraciones internas. Crecientemente distintos expertos -de distintas formaciones, experiencias y perspectivas ideológicas- ubican esta necesidad de cambio en el contexto de una modificación también drástica de los estilos de desarrollo y de los marcos político-institucionales prevalecientes en los países de la región.

Estas notas se ubican en esa perspectiva general, tratando de dar cuenta tanto de las especificidades latinoamericanas de las ciudades medias como de las particulares, variadas y muchas veces ineficaces políticas llevadas a cabo, y del tipo de propuestas de cambio posibles de visualizar con márgenes razonables de factibilidad política, financiera y técnica.

1. El objeto de estudio: las ciudades de rango medio

Los términos de asentamientos humanos de rango medio, de ciudades intermedias, y de ciudades medianas y pequeñas, son todos explicitaciones de un concepto impreciso que cobra variados sentidos a medida que se pretende establecer mayores márgenes de especificidad y se toma nota del grado de heterogeneidad de la realidad en que se inscriben las entidades concretas a que el concepto se refiere. Cabe además destacar que el concepto en cuestión se hace aún más inoperante en términos de categoría de análisis cuando se evita -explícita o implícitamente- entenderlo histórica y

culturalmente y como expresión dinámica de la interrelación de los procesos de desarrollo y el de asentamiento humano.

En este acápite se trata precisamente de destacar los conceptos que se utilizan habitualmente y de optar por una concepción que dé cuenta del conjunto de aspectos que un enfoque integral - como el que aquí se intenta- requiere.

En un trabajo de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos^{1/} se adopta un concepto operativo relativamente integral cuando se expresa que: "se entenderá por asentamientos intermedios aquéllos en los que se da un umbral de diversificación de actividades económicas suficientes como para que su desarrollo no dependa sólo de una actividad específica y, al mismo tiempo, no se incurra en situaciones de diversificación inorgánica que pudieran involucrar un eventual deterioro de las condiciones de vida de sus habitantes, elevados costos de funcionamiento e ineficiencias económicas importantes. Lo anterior implica, además, la existencia de una división social del trabajo adecuada y la aparición y desarrollo, al igual que en los centros mayores, de relaciones sociales de tipo secundario."

Por su parte César Vapñarsky planteó otra visión al rescatar el "debate conceptual" entre el modelo del lugar central de Christaller y el modelo de la ciudad dispersa de Borton.^{2/} Este tipo de aproximación relativa a funciones, espacio y esquemas optimizadores alternativos -referidos a los costos de transporte, básicamente- ilustra sobre posibles esquemas analíticos aplicables a distintas realidades regionales como también sobre enfoques de planificación y cambio.

A su vez, Mabel Manzanal^{3/} hace un esfuerzo por inscribir la problemática de las ciudades medias en la "cuestión ambiental", destacando la necesidad de diferenciar situaciones de especialización económica y de interrelación económica de actividades variadas. El reconocimiento explícito de esta relevante distinción es particularmente útil para explicar la trayectoria de desarrollo - o más preferiblemente de subdesarrollo- de muchos centros urbanos de la región y para diseñar escenarios alternativos de políticas que correspondan a distintas modalidades de planificación. Una incorporación efectiva de la dimensión ambiental es especialmente eficaz por la escasa percepción que se tiene de los fenómenos de deterioro ambiental en el ámbito de las ciudades medias.

Con ocasión del importante seminario organizado por la SIAP en México, Ligia González^{4/} planteó una distinción entre ciudades intermedias o medianas -de 50 000 a 500 000 habitantes- ciudades pequeñas -15 000 a 50 000- lo que aparece como una clasificación práctica y útil para el análisis de la situación y de las formas de planificación en el caso de México. En el hecho, este esquema clasificatorio -aunque referido a los volúmenes poblacionales relativos a la diferente realidad nacional y regional- también está presente en el caso de Brasil, el país de América Latina y el Caribe con mayor tradición en estudios relativos a ciudades medias.

Boris Graizhord,^{5/} finalmente, retoma los interesantes aportes de los enfoques teóricos de Berry, Drewett y Peter Hall, referidos a los procesos de desurbanización y que son especialmente interesantes de contrastar con la fase particularmente explosiva de crecimiento metropolitano y de expansión urbana generalizada que muestran los distintos países de la región. En estas formulaciones teóricas se establece una secuencia o trayectoria del proceso de urbanización, con una fase de suburbanización "inevitable" con posterioridad a la fase expansiva urbana, postulado que parece comprobar las realidades del asentamiento humano de los países de mayor desarrollo relativo. De este

modo el desarrollo posible de las ciudades medias dependería crucialmente de la fase de urbanización en que se encuentre el país respectivo.

De los aportes hechos por éstos y otros autores pueden deducirse algunos aspectos o dimensiones que no pueden dejar de considerarse al precisar el término ciudad media. Entre ellos destaca la dimensión demográfica; la especialización económica productiva y las características de integración intersectorial; el área de influencia e irradiación, especialmente relativa a los servicios especializados; el rol fundamental en referencia al ecosistema natural de pertenencia, y el o los roles específicos en relación al sistema nacional de asentamientos humanos.

Tomando en cuenta aportes como los señalados, se optará en este trabajo por algunos supuestos teórico-metodológicos, que refieran el concepto de ciudad media a las siguientes dimensiones principales de análisis:

i) El asentamiento humano de rango medio debe definirse en función del proceso de asentamiento humano nacional y de las características específicas de los subsistemas de asentamientos humanos de pertenencia -los subsistemas metropolitanos, los subsistemas predominantemente urbanos y los subsistemas predominantemente rurales.^{6/} La existencia, en consecuencia, de roles o funciones específicas en relación a lo nacional y lo regional es clave. Esas funciones pueden ser de "articulación" en el asentamiento humano nacional, de expansión de determinada región, de asignación de algún conjunto de roles económico-productivos, de retención de población y de relaciones urbano-rurales.^{7/}

ii) Parece fundamental rescatar la dimensión histórica y cultural en el concepto de ciudad media, toda vez que el conjunto de referencias fundacionales, de patrones evolutivos en distintas fases temporales, y la adscripción a determinadas pautas culturales dominantes, son algunas de las dimensiones que de modo más eficaz peculiarizan a la ciudad media. Este conjunto de factores de identidad histórico-cultural se encuentran sólo preliminarmente estudiados y en la práctica no se ha avanzado tampoco en la definición de políticas al respecto.

iii) El tamaño es un aspecto fundamental en el concepto de ciudad media, aunque no el único elemento definitorio. El tamaño debe incluir una dimensión demográfica -un volumen de población, una estructura demográfica y la existencia de tendencias demográficas dominantes-, una dimensión geográfica de implantación en un ecosistema, una dimensión de tamaño económico y una dimensión de recursos. Todas estas valorizaciones deben referirse al "tamaño" general a nivel nacional, por lo que adoptan el carácter de relativas. Esta relativización del tamaño se relaciona también con la escala internacional, si es que es ésta en la que se está observando un fenómeno determinado, o respecto de la que se diseña una propuesta de planificación.

iv) Se considera especialmente necesario referir la ciudad media a sus capacidades generadoras de desarrollo autosostenido^{8/} y de retención significativa de población. Con esto se está agregando a la definición descriptiva inicial -que va más allá del tamaño, el rol nacional y regional y las particularidades histórico-culturales- una dimensión de "potencial de desarrollo". Serán ciudades medias -desde el punto de vista del análisis que aquí se desarrolla- aquéllas en las que se produce una articulación y desarrollo de fuerzas sociales y productivas de naturaleza expansiva o, al menos, aquéllas en que existan los factores de base suficientes como para sostener alternativas expansivas.

De este modo, se está definiendo la ciudad media como una entidad socio-territorial, que tiene un determinado arraigo en el sistema de asentamientos humanos nacional y regional, que posee

determinadas peculiaridades culturales que la identifican, que está dotada de un tamaño demográfico-geográfico-económico-social de "rango intermedio" en el país de que se trate, y que posean un conjunto de potencialidades de desarrollo.

Los condicionamientos que se establecen respecto del "potencial de desarrollo" a que hacemos referencia son determinados niveles de expansión e interrelación productivos, determinados stocks de recursos renovables y no renovables en el ecosistema principal de referencia, determinadas capacidades empresariales, tecnológicas y de innovación, y principalmente presencias activas de actores sociales que den viabilidad histórica y concreción al desarrollo de la ciudad media.

El conjunto de condiciones señaladas se trabajan a nivel cualitativo y se destacan como restricciones que discriminan las ciudades medias como aquí son definidas, de las ciudades medias "descriptivas" o definidas en función de alguna de sus dimensiones parciales, principalmente el tamaño demográfico relativo.

Esta definición discriminatoria apunta precisamente a optar en las políticas nacionales de desarrollo socio-territorial que priorice las ciudades medias, por aquéllas que reúnan de modo más pleno las condiciones establecidas. De paso, la ausencia o débil presencia de factores como los señalados, establecen las limitantes más severas de las "entidades descriptivas ciudades medias" para ser ciudades medias en torno a las que es viable cimentar una perspectiva efectiva de cambio socio-territorial.

B. ÁREAS CRÍTICAS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La esquemática descripción que se ha hecho de algunos fenómenos característicos del proceso de asentamiento humano y del sistema urbano resultante, así como de sus interrelaciones con elementos de índole económico y social vinculados a los estilos de desarrollo que han predominado, pone de manifiesto la existencia de una serie de situaciones críticas de orden estructural que históricamente han afectado negativamente la calidad de vida y del hábitat de la población de los países de la región.

La evidencia de la persistencia y, en muchos casos, la agudización de dichas situaciones críticas, lleva a la formulación de un juicio adverso respecto de la efectividad de las políticas adoptadas y de los instrumentos utilizados. A su vez da pie para insistir en la necesidad de que las mediadas diseñadas se refieran a los determinantes económicos, sociales y culturales. La naturaleza estructural de las situaciones aludidas hace imprescindible que para que las políticas específicas sean efectivas se definan y se inscriban en estrategias más amplias de cambio social y sean instrumentales al logro de los objetivos del desarrollo.

En esa perspectiva, esta sección del texto apunta a señalar un conjunto de planteamientos básicos en que deben inscribirse los esfuerzos socio-gubernamentales de planificación y de definición de políticas relativas a asentamientos humanos y a establecer un conjunto de áreas-problemas específicas en la definición de esas políticas.

1. Planteamientos fundamentales en la formulación de políticas

Del reconocimiento prácticamente consensual de que en la raíz de la crisis actual -tanto en sus expresiones generales como en aquéllas más específicas del ámbito de los asentamientos humanos- se encuentran elementos de tipo estructural que crónicamente han incidido en el desarrollo de los países, se desprende que las soluciones que se propongan deben rebasar lo coyuntural basándose en que la "salida" de la crisis no significara de manera alguna el retorno a la situación anterior a la presente década.

De ahí que habría que considerar la necesidad de nuevas formas de organización de la vida urbana en sustitución de las actuales que son contradictorias con el estilo alternativo de desarrollo que probablemente surja al superar la crisis actual.

Las tendencias advertidas en cuanto a la urbanización en América Latina, así como sus consecuencias, tornan prioritaria la tarea de enfocar la proposición de políticas referidas al fenómeno del asentamiento humano y específicamente de los asentamientos urbanos, desde la perspectiva más amplia de su inserción en los procesos del cambio social y del desarrollo. En este sentido, es necesario tener presente, además, que las políticas públicas respecto a los asentamientos no son sino parte del total de decisiones que inciden sobre la estructura y el funcionamiento del sistema de asentamiento de un país en un momento determinado.

Varios de los países latinoamericanos han formulado en diversos períodos de los últimos decenios, algún tipo de política acerca de materias que guardan estrecha relación con el proceso de asentamiento de la población, la urbanización y la estructura y funcionamiento de algunos asentamientos urbanos de gran tamaño. Dichas políticas, sin embargo, han sido generalmente de índole sectorial y, como ya se ha sostenido, han tenido un tono esencialmente correctivo de situaciones percibidas como problemáticas. También, con frecuencia, esas políticas no están vinculadas efectivamente con las iniciativas desarrolladas por los agentes privados, generándose una falta de comunicación e integración especialmente crítica dada la escasez global de recursos con que se cuenta para enfrentar la solución de necesidades esenciales. Estas consideraciones llevan a priorizar el sentido integral de las políticas sobre asentamientos humanos y la necesaria concertación que alrededor de ellas debe establecerse entre los agentes privados y públicos.

En rigor, si se ha establecido que las políticas sobre asentamientos humanos deben integrarse sistemáticamente a los esfuerzos generales por el desarrollo en cada país, es clave que los lineamientos básicos de estas políticas estén estrechamente vinculados con las propuestas estratégicas de cambio que histórica y políticamente se planteen. En particular la relación entre políticas de asentamientos humanos y políticas de reforma agraria, de industrialización, de abastecimiento alimentario y de satisfacción de necesidades esenciales son de primordial importancia.

Habría que examinar, también, las posibilidades reales de reorientar, en el ámbito local, los programas de vivienda, infraestructura y servicios de modo de adaptar de manera más eficaz las asignaciones del gobierno central a las necesidades específicas de cada lugar. La forma como se organiza la comunidad para la atención de sus necesidades de habitación, infraestructura y servicios, y la forma mediante la cual se producen estos bienes y servicios son dos aspectos de la actividad humana que se tornan concretos sólo en contacto con las condiciones específicamente ecológicas y culturales de cada lugar geográfico. Las políticas nacionales de asentamiento humano no podrían por sí solas ofrecer soluciones apropiadas para la diversidad de climas, topografías y culturas que

componen el mosaico nacional. Las políticas de asentamiento humano deberán entonces priorizar la dimensión local.

Sería difícil concebir un verdadero esfuerzo de liberación económica y cultural sin un fortalecimiento de la participación política en la escala de la comunidad local. De allí que la intervención de la población en las cuestiones que atañen directamente a la calidad de vida y se relacionan con la construcción y reposición del hábitat, resulte indispensable no sólo para garantizar la adecuación entre oferta y demanda de bienes y servicios habitacionales, sino también y principalmente para movilizar las fuerzas creadoras y organizativas de la comunidad. De esta manera se logrará una mayor identidad de la población con su hábitat -y por esta vía con el país- y se podrá lograr, también, estimular una conciencia colectiva de autodeterminación y auto-valimiento, dos de las condiciones de un desarrollo autónomo.

2. Políticas específicas de asentamiento humano

Dado que se ha establecido un diagnóstico explicativo general sobre la problemática del asentamiento humano regional y sugerido algunos lineamientos fundamentales en que se deben inscribir las propuestas de cambio en el campo de los asentamientos humanos, corresponde dar cuenta de los principales aspectos críticos que debieran estar sistemáticamente contemplados en la definición de las políticas inductivas de dicho cambio.

El listado que se presenta a continuación, que no es exhaustivo y no implica necesariamente una jerarquía problemática, intenta delimitar metodológicamente el universo de políticas en que necesariamente ha de inscribirse tanto el análisis de las políticas sobre ciudades intermedias como la propia definición de las medidas que en relación con ellas se proponga. Es decir, es evidentemente poco útil trabajar las ciudades medias como problema independiente y, del mismo modo, definir políticas autónomas al respecto.

a) El desarrollo urbano concentrado

La concentración metropolitana es una de las expresiones más críticas de los profundos desequilibrios que caracterizan a los asentamientos humanos de casi todos los países de la región que, por otra parte, son una consecuencia prácticamente inevitable de los estilos de desarrollo de concentración-dependencia.

En efecto, las grandes ciudades de la región presentan agudos problemas de deseconomías de escala, de congestión del tránsito, de altos niveles del costo de vida, de deterioro físico, de escasez y precariedad de los servicios, de ineficiencia creciente de la administración, de alienación, de desintegración social, de progresiva diferenciación social y económica, etc., que aun cuando no parecen neutralizar las ventajas que la concentración urbana tiene para la población que vive en las áreas metropolitanas, han producido un sentimiento generalizado de malestar con respecto a dichas grandes ciudades.

No debería olvidarse, sin embargo, que muchos de los problemas de las metrópolis dependen más de la organización del espacio, de la utilización del suelo y de su equipamiento que del tamaño del asentamiento. Muchos de los problemas de desarrollo de las metrópolis y grandes ciudades están más relacionados con la forma desigual de su desarrollo que con el tamaño de su población. Es más,

este desarrollo desigual no está tan vinculado al rápido crecimiento de la demanda sino a la capacidad de atenderla, lo cual proviene básicamente, tanto de restricciones institucionales y económicas por el lado de la oferta, como de una carencia de tecnologías apropiadas.

Existe, en realidad, un serie de instrumentos que podrían movilizarse para reducir los inconvenientes de la concentración metropolitana mediante nuevas formas de organización, reacondicionamiento y reutilización del espacio. Estas posibilidades de cambio se refieren especialmente a los sistemas de transporte colectivo y comunicaciones, a la distribución de funciones y servicios, a la racionalización del uso del espacio y el tiempo, al control de la contaminación ambiental y a la creación de nuevas formas de participación ciudadana.

Con el objeto de hacer posible éstas y otras potencialidades se requiere, sin embargo, contar con nuevos tipos de organización administrativa que se traduzcan en un aumento radical del poder y de la capacidad de acción del sector público en las áreas metropolitanas y en nuevas formas de intervención en el mercado inmobiliario.

b) Las ciudades medias^{9/}

Las ciudades medias constituyen un área crecientemente crítica en la definición de políticas referidas a asentamientos humanos. Su heterogeneidad estructural hace particularmente complejo establecer políticas con rasgos relativamente comunes. Sin embargo, dadas las capacidades de retención de población que tienen las ciudades medias, el aprovechamiento de capacidades existentes que implican su desarrollo, y la posibilidad de llevar a cabo en ellas importantes programas de mejoramiento de la calidad de vida de sectores marginalizados, el tema ha adquirido creciente relevancia analítica y política.

En términos generales al diseñar políticas relativas a ciudades medias -más adelante se hacen proposiciones más específicas- será necesario referirse a los siguientes problemas principales " su inserción en el sistema nacional y regional de asentamientos humanos; las limitaciones a su crecimiento; los particulares problemas de marginalización y de desarrollo de economías informales que allí se encuentran; la cuestión organizacional de la sociedad civil y el precario desarrollo de las estructuras gubernamentales.

c) Los asentamientos rurales

La proyección de la situación presente no permite entrever que se reducirán las contradicciones y los conflictos existentes en las áreas rurales mediante la simple evolución de las tendencias actuales. Aun cuando es cierto que la creciente capitalización de la agricultura dará lugar, sin duda, a un mayor intercambio con la metrópolis, no es menos cierto que dicho intercambio no favorecerá necesariamente a las zonas rurales. Por otra parte, los cambios en la ocupación que se han observado seguirán ahondando la distancia que separa la agricultura "moderna" de los sectores campesinos que dependen de la agricultura de subsistencia, especialmente por cuanto el empleo de mano de obra estacional tenderá a crecer en la región como consecuencia de los altos costos de expansión de la frontera agrícola.

La situación de los asentamientos rurales es de particular complejidad. Mientras que por un lado la precariedad de su equipamiento, la falta de canales de comercialización y la distancia a los mercados, coloca a las unidades agrícolas en condicione desfavorables para la utilización de sus

recursos, aumentando progresivamente su empobrecimiento, por otro, se debilita la acción de los centros poblados como agentes dinamizadores de la producción rural.

La ruptura de este círculo vicioso constituye probablemente el punto de partida para cualquier estrategia que se proponga superar las deplorables condiciones que afectan al hábitat rural. Pero conviene anotar que estas estrategias suponen profundas transformaciones en las políticas de desarrollo económico, especialmente en cuanto éstas se relacionan con las actividades agropecuarias en general y el empleo rural en particular.

Cualesquiera sean las opciones que pudieran ser adoptadas por los países para resolver los problemas del hábitat rural, tendrá que tenerse en cuenta la necesidad de mejorar la eficacia de la acción del Estado; en la mayor parte de las experiencias se observa una tendencia a la discontinuidad de las políticas junto con una falta de estabilidad de los programas. Por lo general, el asentamiento humano no ha formado parte integrante de los programas y proyectos de desarrollo rural.

La planificación territorial podría contribuir a elevar la eficacia de la intervención del sector público en el ámbito rural. Podrían, por ejemplo, aprovecharse las tendencias observadas en el proletariado agrario a concentrarse en poblaciones de tamaño intermedio, con el fin de dotar a estos asentamientos de mejores servicios básicos, realizar programas de viviendas de costo realmente bajo y crear centros de información laboral para orientar hacia los centros de trabajo estacional. Del mismo modo podría pensarse en aprovechar algunas experiencias de desarrollo regional integrado para combinar la planificación agropecuaria con planes de asentamiento de la población a fin de obtener las condiciones de escala y diversificación de funciones que pudieran incrementar las relaciones urbano-rurales y ofrecer oportunidades de trabajo favorables a los intereses de la producción agrícola e industrial.

La necesidad de definir políticas de desarrollo integrado de las zonas rurales es urgente, no sólo por la importancia del sector rural, sino también porque el mejoramiento de la situación de las zonas urbanas depende definitivamente de la forma en que se atiendan los problemas rurales. De continuar la tendencia actual de las corrientes migratorias, no se puede anticipar transformación positiva alguna de la situación urbana.

d) Las políticas relativas a vivienda, infraestructura y servicios

Los problemas en este terreno provienen fundamentalmente de un desajuste entre el crecimiento de las necesidades de vivienda, infraestructura y servicios (VIS) y la capacidad social de satisfacerlas. Por una parte, el veloz crecimiento de la población urbana y, por otra, las limitaciones de recursos aplicables a inversiones de capital social básico han establecido una distancia que lejos de disminuir parece aumentarse. Esta circunstancia se debe no sólo al saldo de necesidades no satisfechas que se van acumulando, sino también a la evolución de la naturaleza y calidad de la VIS demandada y a la tendencia a la elevación del costo de asentamiento y de la vivienda por habitante.

Los procesos de producción y distribución de VIS se llevan a efecto en la región básicamente mediante tres tipos de sistemas: el mercado inmobiliario libre, los programas de VIS del sector público y el sector informal.

Diversas opciones estratégicas pueden sugerirse para mejorar la eficiencia de los sistemas de producción y distribución de VIS arriba indicados, pero ellas deben concebirse y aplicarse de manera sistemática en un marco nacional en el cual se definan el ámbito de operación de cada uno de estos sistemas y su mutua compatibilidad. El empleo de métodos de planeamiento que señalen metas para cada uno de dichos sistemas y que asignen los recursos disponibles a cada uno de ellos en función de los sectores de la población a los que sirven, parece constituirse en la primera condición para el éxito de cualquier esfuerzo por mejorar la calidad material de los asentamientos. Aun cuando pudiera superarse el problema que han experimentado varios países de la región en que se ha aplicado una sucesión de políticas a veces contradictorias, se mantendría todavía el peligro de que se emplearan enfoques incompletos mientras los problemas de la VIS no se examinen dentro del contexto de los sistemas en los cuales se producen y distribuyen.

El problema de la tecnología aplicada a la producción y distribución de VIS presenta otro aspecto crítico que debería ser encarado con el mayor rigor. La investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas constituye un factor decisivo que puede tener importantes efectos sobre todos los sistemas de producción y distribución de VIS, especialmente en el sector popular. En este sector existe, posiblemente más que en ningún otro, una considerable reserva de creatividad cuyo quehacer es limitado por falta de apoyo científico y tecnológico.

El problema de la tierra es un tópico absolutamente central para cualquier política de desarrollo urbano. La ocupación del suelo no sólo es la actividad inicial de todo proceso de asentamiento, sino que la renta de la tierra es el principal factor en la constitución de la estructura urbana. Las políticas aplicadas hasta ahora para controlar la tendencia a una continua elevación del valor de los terrenos urbanos por sobre el índice general de precios, han sido parciales y no han formado parte de un enfoque integral del desarrollo urbano ni han sido consideradas dentro de la perspectiva del desarrollo general. Los métodos aplicados hasta hoy han sido principalmente restrictivos y se han limitado en gran parte al control de los alquileres. La aplicación de gravámenes a la propiedad tampoco ha afectado significativamente el mercado inmobiliario.

Los recursos financieros han sido tradicionalmente considerados como el factor más importante de la producción habitacional. Sin embargo, la limitación de los recursos disponibles por el sector público y la baja capacidad media del ahorro familiar mantienen dentro de proporciones muy modestas las necesidades atendidas a través de mecanismos financieros del sector público.

Las circunstancias señaladas parecen indicar una situación crónica en la cual se han agotado las opciones instrumentales y que no sería posible superar sin un cambio en las políticas generales de desarrollo.

e) El asentamiento precario

Cualquier proyección realista de la situación de los asentamientos humanos debe reconocer que, en las condiciones actuales, el asentamiento precario se mantendrá en el futuro como una de las principales formas de ocupación, organización, equipamiento y utilización del espacio urbano. No es aventurado suponer que esta forma particular de asentamiento se constituirá en una modalidad habitual de crecimiento de las ciudades. No será pues posible seguir encarando este problema en la forma en que hasta ahora se ha venido haciendo.

Las estrategias que pueden concebirse en cuanto al asentamiento precario se inscriben en dos grandes opciones que no son excluyentes: la absorción de las demandas de los grupos que se asientan precariamente mediante los mecanismos del mercado, y el apoyo a las actividades que en este sentido lleva a cabo el sector informal.

La primera requiere de un aumento sustancial, tanto de los ingresos de los grupos más pobres, como de los recursos públicos asignados al sector vivienda. Aun cuando, la segunda condición pudiera ser posible, quedaría todavía la primera, la cual no podría hacerse efectiva sino que en el largo plazo. En ese período, la situación se habrá agravado de forma tal que la opción indicada se hará prácticamente inviable.

Pocas dudas caben, por consiguiente, de que la segunda opción parece ser la más realista. Ella implica, sin embargo, el reconocimiento de formas particulares de organización, la dotación de instrumentos legales y financieros de tecnologías apropiadas, y el establecimiento de formas de habilitación de terrenos que ofrezcan alternativas al mercado inmobiliario formal.

En este contexto habría que, en primer lugar, encontrar una solución permanente para el problema de la propiedad de la tierra de los asentamientos ya establecidos y disponer de tierra urbana para nuevos procesos de asentamiento.

En segundo lugar, debería abordarse el problema del reconocimiento de formas de organización y equipamiento que frecuentemente contraría leyes y reglamentos vigentes. Ello supone, entre otros asuntos, otorgar personería jurídica a las asociaciones de pobladores de asentamientos precarios de modo de habilitarlas como sujetos de crédito y de gestión equivalentes a otras organizaciones cooperativistas.

En tercer lugar, sería necesario poner tierra, materiales de construcción y recursos financieros a disposición de las organizaciones gestoras del proceso, lo cual supone la asignación de recursos adicionales de inversión social o la transferencia de subsidios del tipo que suele asignarse a los programas de VIS del sector público y que benefician a otros sectores de la población.

En cuarto lugar, las tecnologías empíricas actualmente aplicadas en este tipo de asentamiento ofrecen dificultades prácticas y muestran escasa eficiencia en el uso de la fuerza de trabajo, como consecuencia de la falta de renovación técnica y de la discontinuidad de los procesos de construcción. La investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas para el asentamiento precario es una actividad que debe iniciarse de inmediato.

f) Las políticas de gestión

Una categoría diferente de políticas aparece cuando se considera la gestión de los asentamientos humanos desde la perspectiva local; ello especialmente porque el extraordinario crecimiento urbano de la región hace indispensable instancias de administración y planificación descentralizadas, en donde las políticas nacionales sean traducidas en respuestas específicas para la realidad geográfica, ecológica, cultural y económica de cada asentamiento.

La rápida concentración de la población en unos cuantos puntos del territorio y la creciente diversificación de las funciones urbanas presentan, además, nuevos tipos de situaciones y problemas para la solución de los cuales, dentro del régimen tradicional, las autoridades locales no disponen de

los elementos institucionales, financieros y técnicos necesarios; de esta manera, la metropolización ha creado de hecho una nueva dimensión administrativa.

El aumento de la autonomía de la administración local en los países de la región, que pasa por cambios importantes en la organización administrativa, la estructura jurídica, la legislación y el sistema tributario, tendrá que ser gradual y requerirá de la incorporación de técnicas avanzadas de comunicación social y de la formación de amplios contingentes de personal calificado. La iniciación del proceso, sin embargo, no debería postergarse puesto que la dimensión local es un componente indispensable en la aplicación de cualquier política de asentamiento humano.

En cuanto a la participación de la población en la política local, es necesario enfatizar que constituye un factor decisivo de la práctica democrática y una eficiente vía de desarrollo político. Sin ella resulta difícil concebir tanto la manera de superar la mayor parte de los obstáculos que impiden la solución de los problemas materiales de los asentamientos humanos, como el modo de ejercer aquel margen de libertad que existe entre el determinismo de las estructuras socio económicas y la organización, el acondicionamiento y la utilización del espacio.

C. PROBLEMÁTICA DE LAS CIUDADES MEDIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; UN ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS Y EL DIMENSIONAMIENTO DE POLÍTICAS

Como se ha establecido desde los párrafos iniciales, las ciudades medias han constituido sujeto privilegiado de análisis en la última década y se han protagonizado en ellas variadas formas de políticas desarrolladas en muy diferentes contextos. La creciente importancia de las ciudades medias se aprecia en su incremento cualitativo y cuantitativo, tanto referido a volúmenes de población como a niveles generales de actividad económica y formas más activas de movilización social. Por lo mismo, es de particular importancia ahondar en su estudio sistemático.

A continuación se propone un "esquema de estudio" que aborda distintos aspectos problemáticos de estas ciudades, señalándose, a modo de hipótesis metodológicas, los principales rasgos en cada dimensión de análisis. Este marco de estudio pretende ser de utilidad para apreciar de modo específico los problemas de las ciudades medias en cada país o región.

En el esquema se definen seis dimensiones principales de análisis, que corresponden a:

- las ciudades medias y su rol en el espacio nacional de asentamientos humanos;
- las ciudades medias y su rol regional;
- la problemática del crecimiento de las ciudades medias;
- los problemas de marginalización e informalidad en las ciudades medias;
- la cuestión organizacional de la sociedad civil y sus insuficiencias; y
- el desarrollo precario de las estructuras gubernamentales.

En cada una de estas dimensiones se han destacado cuatro aspectos problemáticos principales, obtenidos tanto de la observación directa como de la literatura sobre experiencias de planificación y evaluación de políticas y de las principales investigaciones sobre ciudades medias realizadas en la región.

El esquema presentado aspira sólo a tener un valor ordenado y metodológico. El análisis que con base en este esquema pueda realizarse debe contemplar, además, las complejas interrelaciones entre las propias dimensiones de análisis que se han establecido.

a) Las ciudades medias y su rol en el espacio nacional de asentamientos humanos

i) **Dependencia** de localidades metropolitanas (intercambio desigual; flujos de capital e inversión desiguales; flujos de recursos humanos calificados; comportamiento "centralista" del sistema nacional de transporte; formas de dependencia institucional).

ii) **Indefinición precisa** de los roles en el sistema de asentamientos humanos nacional. (Niveles insuficientes de especialización económico-productiva; roles "variables" en el diseño de políticas sectoriales, nacionales y regionales; niveles sustantivos de "competencia" entre asentamientos humanos de rango medio).

iii) **Escasas capacidades de retención de población**, como conducta estable referida a los movimientos nacionales de población. (Ausencia de políticas sostenidas; insuficientes políticas de retención de cuadros calificados; vínculos inestables urbano-rurales; falta de incentivos salariales y de infraestructura social básica).

iv) **Débil inscripción de las ciudades medias en una política nacional y regional sobre asentamiento humano**. (Marcos formalistas y tópicos de descentralización y de desconcentración de actividades; escasos vínculos analíticos y de políticas que interrelacionen lo urbano y lo regional; análisis y propuestas predominantemente intraurbanas sobre ciudades medias).

b) Las ciudades medias y su rol regional

i) **Débiles vínculos entre ciudad media y región de pertenencia** estableciéndose las bases de un desequilibrio urbano-regional. (Falta de complementariedades económico-productivas; relaciones urbano-rurales poco eficaces y estables; predominio de los esquemas de primacía urbana manifiesta a escala regional; esquemas de competencia poco eficaz entre ciudades medias de un mismo entorno regional).

ii) **Variables e inestables áreas de influencia de las ciudades medias** encontrándose habitualmente áreas reducidas y descartándose situaciones de áreas de influencia extrarregionales (tendencias a una autosuficiencia con escaso desarrollo de la ciudad media; falta de especializaciones que amplíen el área de irradiación regional; ausencia de niveles de complementariedad potenciadora de mayor y estable influencia).

iii) **Escasa pertenencia ecológica de la ciudad media a su ecosistema (protección y producción)**, caracterizándose la implementación urbana como una agresión creciente sobre el ecosistema natural. (Uso extensivo de los recursos regionales no-renovables y renovables; ausencia de una política eficaz de protección ajustada a una política sistemática de crecimiento; ausencia de normativas urbano-regionales de mediano y de largo plazo).

iv) **Inadecuación del sistema de transporte, comunicaciones y de comercialización a la escala regional**. (Tendencia predominante del sistema de transportes hacia la "centralidad" regional y falta de extensión eficaz; centralización de los medios y la infraestructura del transporte en la ciudad

media; comunicaciones nacionales significativas básicamente a través de la ciudad media; redes de comercialización también "centralistas" en la escala regional; políticas poco eficaces y costosas para la alteración de la distribución de la infraestructura regional).

c) La problemática del crecimiento de las ciudades medias

i) **Las demandas por tierra urbana y la operación del mercado de tierras**, constituido en un aspecto limitante de creciente importancia. (Importantes demandas cuantitativas y cualitativas por suelo urbano; dificultades económicas y ambientales de la expansión urbana; insuficiencias normativas; institucionales y políticas en el diseño de políticas de suelo urbano).

ii) **Las demandas crecientes por vivienda y las limitaciones de las políticas de desarrollo**, especialmente por las dificultades severas para estructurar políticas técnicas y políticamente factibles. (Limitaciones estructurales en la oferta de vivienda social; dificultades en la definición articulada de políticas de ahorro y mecanismo de acceso a programas; insuficiencias de los programas de acceso a tierras y solución de vivienda progresiva).

iii) **Las demandas crecientes por infraestructura y servicios**, que suelen sobrepasar la capacidad instalada actual. (Análisis de los umbrales de costos de urbanización; problemas específicos de expansión de redes de infraestructura; dificultades propias de la expansión de servicios específicos).

iv) **Las solicitudes adicionales sobre el sistema de transporte urbano y las conexiones regionales**, especialmente frente a alternativas expansivas. (Dificultades de la actual dotación de infraestructura de redes de transporte; problemas en la operación y complementariedad de los medios de transporte; relación del sistema urbano con el sistema regional de transportes).

d) Los problemas de marginalización e informalidad en las ciudades medias

i) **Indicadores crecientes de marginalización y de precariedad generalizada** para importantes sectores de la población. (Indicadores de déficit en vivienda; infraestructura y servicios básicos; crecientes formas de segregación socio-espacial urbana; falta de accesibilidad de importantes sectores de la población a programas oficiales de provisión de esencialidades).

ii) **Desarrollo expansivo de la ciudad informal y creciente generalización de estrategias de sobrevivencia**. (Estructuración de canales informales económicos; expansión de organizaciones económicas populares alternativas al mercado; estrategias de sobrevivencia en vivienda, infraestructura y servicios básicos).

iii) **Dificultades severas en los mercados laborales, expresada en desempleo, subempleo y bajos salarios**. (Insuficiencias en la expansión de empleo de actividades secundarias; crecimiento desmesurado hacia la terciarización laboral; escasos efectos indirectos generadores de empleo de los proyectos de mayor impacto; predominio de tecnologías poco generadoras de empleo; desajustes entre ofertas y demandas laborales).

iv) **Crecientes formas de heterogeneidad (productivas, tecnológicas, laborales, de calidad de vida, culturales) en la estructura y funcionamiento de las ciudades medias**. (Formas cada vez más diferenciadas en la inserción productiva; coexistencia de variadas modalidades tecnológicas, estándares

muy diferenciados en vivienda, infraestructura y servicios básicos; crecientes conflictos socio-culturales).

e) La cuestión organizacional en la sociedad civil y sus insuficiencias

i) **La estructura social urbana; creciente diferenciación.** (Mayores variedades en la estructura social, de acuerdo a la heterogeneidad creciente en los diferentes ámbitos; desarrollo de nuevos sectores asociados a la economía informal).

ii) **Insuficiente desarrollo de los Movimientos Sociales Urbanos.** (Desarrollo precario de los movimientos sociales urbanos; movimientos sindicales, movimientos de pobladores y movimientos territoriales; insuficiente desarrollo de movimientos sociales relativos a la mujer, los profesionales y el medio ambiente; escaso desarrollo de movimientos sociales de reivindicación socio-cultural de la identidad urbana).

iii) **Débil desarrollo de las organizaciones políticas de la ciudad media y ausencia casi total de identidad propia.** (Organizaciones políticas que son principalmente expresiones desagregadas nacionales; escasa presencia de organizaciones políticas propiamente locales y regionales; escasa articulación entre organizaciones políticas a nivel local y dinámica escasamente centradas en la problemática local).

iv) **Precarias formas de articulación entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado,** lo que inhibe el potencial de desarrollo de la ciudad media. (Existencia de instancias insuficientes de relación entre organizaciones de la sociedad civil, y entre ellas y el Estado; escasa historia de experiencias eficaces de acción concertada socio-gubernamental; desarrollo insuficiente y/o parcializado de formas de participación).

f) El desarrollo precario de las estructuras gubernamentales

i) **Desarrollo insuficiente de las modalidades de descentralización y de desconcentración,** destacándose una notable diferencia entre los planteos, propositivos de políticas y las prácticas reales. (Marcos descentralizadores con asignaciones inespecíficas de roles; alternativas descentralizadoras de carácter parcial; modalidades desconcentradoras sectoriales; mecanismos insuficientes de asignaciones presupuestarias autónomas).

ii) **Escaso desarrollo de empresas públicas, semipúblicas y socio-gubernamentales autónomas,** de vital importancia en la solución de problemas de desarrollo y en la satisfacción de necesidades básicas. (Existencia de empresas públicas no-autónomas; falta de experiencias reales de empresas mixtas y de empresas estatales congestionadas; legislación insuficiente, con abundantes restricciones a los roles gubernamentales).

iii) **Insuficiente profesionalización en la administración gubernamental,** y especial debilidad en la formación de equipos interdisciplinarios estables de trabajo. (Falta de una normativa de selección, promoción y desarrollo profesional en la gestión pública; modalidades parciales de carrera funcionaria; movilidad funcionaria estrechamente vinculada a cambios políticos; escaso énfasis en la constitución de equipos interdisciplinarios estables).

iv) **Estructuras y organizaciones institucionales gubernamentales poco aptas para favorecer esquemas eficaces y autónomos de participación.** (Predominio de formas burocráticas con acento en los aspectos formales de la acción gubernamental; dificultad en el establecimiento de canales permanentes de relación con la base social organizada; tendencias predominantes hacia la definición de esquemas participatorios con "tutela" gubernamental).

II. LAS POLÍTICAS RELATIVAS A ASENTAMIENTOS DE RANGO MEDIO EN LA REGIÓN

A. LA VALIDEZ DE LAS POLÍTICAS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE RANGO MEDIO

Los asentamientos de rango medio en la región han sido objeto de una importante cantidad y variedad de políticas explícitas e implícitas cuyo carácter, alcance y cobertura social, así como sus efectos en el tiempo y las principales consecuencias de su aplicación -especialmente en relación a los propios objetivos preestablecidos- se intenta analizar a continuación.

Parece importante considerar primero, aunque sea brevemente, el conjunto de argumentos que validan el planteamiento de políticas para asentamientos humanos de rango medio, así como los contextos en que dichas políticas se aplican y las formas que adoptan las acciones respectivas frente a la gran variedad de objetivos establecidos.

Esta tarea de revisión sistemática tiene, sin embargo, importantes limitaciones conceptuales, metodológicas y prácticas

En primer lugar, como ya se ha señalado en trabajos anteriores, es difícil homogeneizar el concepto de asentamiento humano intermedio o de rango medio para países de muy diferente tamaño geográfico y económico, con una gran heterogeneidad de aparatos productivos -diferenciados aún al interior de los países- y con formas de distribución territorial de la población y actividades económicas que corresponden a distintas modalidades históricas y culturales.^{10/}

Por su parte, las políticas aplicadas constituyen un conjunto extraordinariamente amplio, se inscriben en concepciones teóricas diversas,^{11/} que han tenido una desigual permanencia en el tiempo y se han formulado en contextos socio-políticos también distintos. La dificultad para efectuar un análisis acabado y sobre todo una revisión de carácter comparativo, aumenta por el hecho de que muchas de las políticas están implícitas en la acción gubernamental, privada o social directa, y por la distancia entre el discurso básico de las políticas y la realidad en cuanto a su ejecución.

También el trabajo se hace aún más complejo por cuanto el análisis de las políticas referidas a los asentamientos humanos de rango medio no puede hacerse por separado del referido al complejo conjunto de políticas nacionales, interregionales, intrarregionales y locales sobre asentamientos humanos en general.

Desde esta perspectiva y con el propósito indicado antes, los resultados de varios de los estudios, reflexiones y experiencias sobre planificación regional ya realizados en América Latina y el Caribe^{12/} son enteramente aplicables.

Las dificultades señaladas son importantes y determinan que los argumentos y conclusiones del presente documento tengan márgenes de aplicación relativos, y que más bien se estructuren con elementos que podrían guiar una exploración más sistemática referida a situaciones particulares de cada país, ya que sólo un esfuerzo tipológico^{13/} riguroso sobre los asentamientos humanos de rango medio posibilitará la obtención de conclusiones más específicas y sólidas.

Hechas estas salvedades, conviene rescatar aquel conjunto de argumentos que usualmente se utilizan para validar una acción planificada, predominantemente pública,^{14/} referida a los asentamientos humanos de rango medio:

i) En primer lugar, se postula que la importancia de la planificación de los asentamientos humanos se origina en la necesidad de detener el explosivo crecimiento metropolitano, con su correlato de incrementos cualitativos en los costos sociales de urbanización y la amenaza a los ecosistemas naturales;

ii) Luego, se sostiene que las ciudades de rango medio serían capaces de sostener formas de desarrollo- con diversos grados de autosuficiencia- en sistemas regionales periféricos, internalizando importantes economías de escala, externas y territoriales, al menos suficientes como para originar un orden territorial nacional que implique una ocupación más homogénea y geopolíticamente más estable del territorio;

iii) Se argumenta también que las características de los nuevos esquemas u opciones del desarrollo, fundados en ventajas reales de las economías latinoamericanas como son las relativas a la dotación de recursos naturales y de fuerza de trabajo, así como la existencia de posibilidades de colaboración e integración horizontal, exigirían un ordenamiento territorial basado en el predominio de las ciudades medias y en la estructuración de sistemas regionales de rango medio nacional;

iv) De la misma manera, se señala la necesidad de superar los fenómenos asociados a la dispersión de la población rural y a la dinámicas de las formas productivas agrícolas predominantes, lo que supondría también un ordenamiento jerarquizado de asentamientos humanos;

v) Se considera que el ámbito regional -intranacional- sería especialmente válido para llevar a cabo esfuerzos de descentralización gubernamental^{15/} asociados con procesos efectivos de democratización y con las demandas vigentes de planificación y acción multisectorial coherentes y de diseño de políticas concertadas; y

vi) Se sostiene, finalmente, que en el espacio de influencia de las ciudades de rango medio existen mayores posibilidades para la instauración de sistemas efectivos de participación de la base social organizada, condición entendida como cada vez más indispensable para estabilizar y sostener procesos democráticos, y como fundamental para elaborar diagnósticos, estrategias y proyectos.

B. LOS CONTEXTOS GENERALES EN LOS QUE SE HAN DEFINIDO LAS POLÍTICAS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS INTERMEDIOS

Las diversas políticas referidas a asentamientos humanos intermedios en América Latina y el Caribe se han propuesto y llevado a la práctica en realidades sociopolíticas muy distintas. En función de ello, parece conveniente destacar algunos elementos comunes de los diferentes contextos en que las políticas fueron diseñadas y que sirven de marco para su análisis posterior.

En primer lugar, en prácticamente todas las experiencias conocidas, el gobierno desempeña un papel estratégico y los diseños de políticas se enmarcan, por tanto, en el tipo conocido como de políticas correspondientes se teñirán de esos rasgos.^{16/}

Por su parte, los diferentes contextos sociopolíticos y sus respectivas formulaciones de planificación suponen diversos esquemas y estructuras de participación social y la presencia de distintos vínculos socio-gubernamentales. Las formas que adquiere la participación de la base social organizada y los lazos que establece con la estructura gubernamental son elementos vitales de los que en buena medida depende la factibilidad de una propuesta de planificación.

La afirmación de carácter general que aquí se hace -que obviamente requiere especificidad para cada experiencia nacional o regional, en cada tiempo histórico particular- es que en la región han predominado esquemas de planificación intervencionistas -con énfasis en instrumentos de incentivo y de restricción de localización- y una serie de medidas de política sectorial, en medio de estructuras gubernamentales insuficientemente desarrolladas en los asentamientos humanos de rango medio que presentan importantes deficiencias en el ámbito de la participación social, prácticamente desconociéndose esquemas de protagonismo popular en el diseño, gestión y control de programas y proyectos.

Adicionalmente, las opciones más globales por el desarrollo en los países de la región (esfuerzos de industrialización sustitutiva y diversificación de la estructura de las exportaciones, entre otros) suelen no conceder un papel importante a las ciudades medias o a los subsistemas de asentamiento humanos que ellas protagonizan.

Las políticas más recientes, por su parte, tanto aquéllas referidas a los asentamientos humanos de porte medio, como al conjunto de las variables y procesos vinculados al desarrollo económico, se inscriben en los programas de ajuste que con mayor o menor énfasis todos los países de la región ponen en práctica en respuesta a la crisis y que tienen como objetivo central, en general, mejorar la balanza de pagos y normalizar el servicio de la masiva deuda externa.

Sumando a los problemas de carácter económico y social más "tradicionales" a que estas políticas se refieren y que han sido ampliamente divulgados, los contextos aludidos evidencian una reducción en los niveles de actividad económica y de empleo y, en términos generales, un exacerbación de los problemas de "desequilibrios" regionales al interior de los países. Esto último se debe fundamentalmente, a la orientación del desarrollo de las actividades de exportación, a las restricciones monetarias y a la reducción del gasto público y de las inversiones. Además, la localización de estas últimas ha tendido a aumentar las diferencias interregionales en cada país, favoreciendo las áreas más desarrolladas que ya presentan niveles de concentración de recursos, lo

que les permite dar una rápida respuesta a los estímulos de una política de promoción de exportaciones.

En otras palabras, se detecta una intensificación de las diferencias sectoriales en favor de las actividades vinculadas a la exportación, lo que tiene importantes efectos negativos sobre el desarrollo diferencial de las regiones y de los centros poblados respectivos.

Las restricciones de los créditos internos, así como las tasas de interés, han aumentado considerablemente, lo que ha originado un decrecimiento de la inversión privada productiva y un aumento del capital para la especulación financiera. A su vez las altas tasas de interés favorecen a las regiones más desarrolladas en donde la rentabilidad de la inversión privada es mayor. Finalmente, como la reducción en el gasto público ha sido en general el instrumento usado para disminuir el déficit fiscal, la continuidad de las políticas públicas diseñadas en el pasado en condiciones más favorables se ha visto severamente afectada, inhibiéndose además el planteamiento de nuevas políticas de desarrollo territorial en la periferia.

C. ANÁLISIS GENERAL DE LAS EXPERIENCIAS

Las experiencias de planificación de los asentamientos humanos intermedios en América Latina y el Caribe han tenido magros resultados, especialmente en cuanto a los esfuerzos por vitalizar las ciudades de rango medio existentes y sus respectivos subsistemas de asentamientos humanos periféricos.

Convendría hacer referencia aquí a muchas experiencias e investigaciones que han tratado sobre modalidades de planificación y planteamientos de políticas referidas a asentamientos humanos de rango medio,^{17/} las que en general demuestran que en las últimas décadas de planificación territorial en la región -tanto en su vertiente intrarregional como urbana- las referidas políticas no han modificado la estructura concentrada del sistema nacional de asentamiento humano, no han activado procesos más o menos permanentes de desarrollo territorial en regiones periféricas, y ni siquiera han hecho una contribución efectiva a la mejor distribución del ingreso y las oportunidades.

Los magros resultados de este tipo de políticas -situación a la que se ha hecho referencia- se explican, en gran medida, por un conjunto de elementos teóricos y técnicos comunes que se encuentran en la base de los esfuerzos realizados en esta materia. De entre éstos cabe destacar algunos.

i) Estas políticas han tenido un fuerte carácter idealista, utópico y academicista, lo que se explica, en parte, porque la mayoría de las experiencias se apoyan en un diagnóstico impreciso de la realidad de las ciudades de rango intermedio y de sus áreas de influencia regional. A su vez, la imprecisión en el nivel de conocimientos de la realidad a ser modificada se enmarca muchas veces en esquemas de análisis sobresimplificados y, en varios casos, evidentemente parciales. El predominio de las categorías espaciales por sobre las categorías sociales y la ausencia de un marco conceptual interdisciplinario que permita llevar a cavo enfoques comprensivos, llevan en demasiadas ocasiones a un academicismo mucho más cercano al trabajo de laboratorio que a la praxis social. En este sentido hay que destacar la base predominantemente teórica en que se apoya, en muchas

oportunidades, el diseño de este tipo de políticas. El caso del uso acrítico de la teoría de los llamados polos de desarrollo es un buen ejemplo de esta característica.

ii) En la mayoría de los casos la ausencia de estudios de factibilidad y viabilidad de las políticas diseñadas ha conducido a que muchas veces no resistan fácilmente un análisis de coherencia interna. Muy a menudo, también, las proyecciones de recursos financieros necesarios para concretar las propuestas son imprecisas, y los estudios de factibilidad sociopolítica que den cuenta efectiva de las opiniones y opciones de los movimientos sociales y fuerzas políticas en torno a esas propuestas, o no se efectúan, o se realizan con una metodología inadecuada.^{18/}

iii) Las políticas referidas a los asentamientos humanos de rango medio se han integrado escasamente con las macropolíticas de desarrollo en los países de la región. Esta desvinculación se pone de manifiesto tanto por las severas dificultades para que las propuestas de políticas territoriales - en particular las que hacen referencia a las ciudades de rango medio y sus subsistemas regionales - formen parte de las políticas prioritarias o centrales del desarrollo nacional, como por las importantes deficiencias en la integración de las políticas sobre asentamientos humanos de rango medio en las políticas nacionales centrales y en las sectoriales, y por la falta de integración del conjunto de políticas territoriales entre sí, dada la ausencia de estrategias coherentes referidas al sistema nacional de asentamientos humanos.^{19/}

iv) Las políticas no se refieren al conjunto de recursos disponibles que constituyen el total del potencial de desarrollo de las regiones y de las ciudades de rango medio,^{20/} a la variedad de tecnologías adaptativas presentes en esos ámbitos, y especialmente a la capacidad social organizativa existente en esos asentamientos humanos. Por el contrario, muchas de las políticas se plantean en problema de los recursos regionales disponibles con posterioridad al establecimiento de las opciones.

v) Las políticas referidas a los asentamientos humanos de rango medio no se fundamentan suficientemente en un reconocimiento de sus especificidades; más bien se diseñan de acuerdo a marcos generales, sin buscar su adecuación a situaciones distintas particulares, como son, por ejemplo, las ciudades medias rezagadas en subsistemas regionales periféricos de bajo dinamismo económico y las ciudades medias que, por diversas razones, se constituyen tanto en centros de crecimiento explosivo, como en centros de actividad en regiones predominantemente rurales.

D. LOS INSTRUMENTOS DE APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS REFERIDAS A LOS ASENTAMIENTOS INTERMEDIOS

El análisis que sigue a continuación se refiere a los principales ámbitos instrumentales en que se mueven las políticas relativas a los asentamientos de rango medio. Por cierto, éstos se desenvuelven en contextos políticos y culturales de muy diversos signos, que en cada caso afectarán el papel que el mercado desempeña como asignador de recursos, el tipo de actitud intervencionista, rectora o reguladora del Estado y, sobre todo, el grado de participación social y gestión no gubernamental involucrado en la gestión local.

En alguna medida, en los acápite anteriores se ha hecho referencia incidental a varios de los instrumentos de política utilizados con más frecuencia en las experiencias de planificación aplicadas a los asentamientos de tamaño medio y sus entornos regionales en la región.

Corresponde ahora revisar de modo más sistemático -aunque, dados los límites de este documento, sin entrar en un análisis exhaustivo- esa variedad de instrumentos, señalando, como observación hipotética inicial y principal, que sólo excepcionalmente constituyen un conjunto coherente e integrado. Más bien se trata de instrumentos inscritos en una perspectiva parcial, cuyo manejo suele depender de organismo sectorializados lo cual, más allá de sus propias limitaciones, confirma la dificultad fundamental que compromete la eficacia del conjunto de instrumentos que a continuación se señalan.

i) Instrumentos de política referidos al incremento de la infraestructura económica, especialmente la referida a la expansión de la generación y transición de energía, y de los sistemas de transporte, comunicaciones y comercialización.

En términos generales, estos instrumentos apuntan a mejorar las condiciones básicas que posibilitan la concreción, en las ciudades medias y en su entorno regional, de los objetivos más amplios del desarrollo. Por esta vía, se proporcionan los recursos necesarios para hacer factibles las actividades productivas, especialmente en lo referido al mejoramiento en el abastecimiento y costo de la energía, el transporte y la distribución de bienes y servicios.

La puesta en práctica de estos instrumentos supone altos costos de inversión y deben estudiarse con la mayor precisión los beneficios sociales diferenciados y los beneficios efectivamente aplicables en la ciudad media y su respectiva región. Adicionalmente, la factibilidad de estas inversiones estará condicionada precisamente por la existencia de proyectos productivos con altos grados de posibilidad de realización. Por otra parte, la definición de la duración de infraestructura de la ciudad media y de los posibles horizontes de la demanda, determinarían los distintos umbrales futuros de la inversión. La ausencia, muy común, de este último elemento de diagnóstico menoscaba la eficacia esperada de los proyectos de inversión.

ii) Instrumentos de política para el incremento de la infraestructura social básica, especialmente la referida a la expansión de servicios de salud, educación y urbanos, particularmente de vivienda.

Esta infraestructura social que afecta directamente la calidad de vida de la población de la ciudad media, es también un variable importante -por medio de la generación de economías territoriales y la elevación de la productividad de la fuerza de trabajo- de la factibilidad de inversiones económicas.

Estos instrumentos son bastante habituales por estar bajo la tuición gubernamental central y porque se refieren a demandas sociales reiteradas. Las consideraciones hechas en relación a las iniciativas vinculadas a la infraestructura económica son también válidas en estos casos, especialmente respecto a la sectorialización que predomina en la formulación de los proyectos, la ausencia de diagnósticos sobre capacidad instalada real y demanda futura de infraestructura social, y la existencia de un casi irrestricto control sectorial centralizado de las acciones correspondientes. Las posibilidades de una alteración significativa en la concepción de este tipo de instrumentos no sólo está en función de una integración multisectorial y un predominio institucional local, sino también de una incorporación efectiva de los mecanismos de participación y control de la comunidad en la determinación de prioridades y en la ejecución de los proyectos.

iii) Los instrumentos más específicamente urbanos, que son los que se refieren al planeamiento urbano de la ciudad media, incorporan un amplio conjunto de medidas relativas a materias tales como la zonificación y el aumento de la densidad por actividades específicas, la remodelación, el establecimiento de límites urbanos, principalmente de los sistemas de transportes. Con un evidente predominio de la visión especialista, estos instrumentos de planificación física se encuentran muy difundidos y adquieren su mayor vigencia al referirse a planes reguladores.

Respecto de estos instrumentos de políticas, la crítica a su eficacia es bastante generalizada en los países de la región, especialmente debido a su escasa vinculación con otros tipos de políticas, y por la notable distancia entre la orientación normativa con que se definen y la realidad del ámbito en que se aplican. Adicionalmente, como en los casos anteriores, las instancias sectoriales nacionales son las que desempeñan el papel principal en la definición de estos instrumentos, y existe escasa experiencia sobre participación de la base social organizada en la definición, puesta en marcha y control de ellos.

iv) Instrumentos de integración regional y nacional de las ciudades de tamaño mediano, que consisten en medidas orientadas a vincular económica, territorial, social y políticamente las ciudades de rango medio con sus contextos regionales y nacionales.

Son básicamente instrumentos de políticas destinados a mejorar las vinculaciones de la entidad urbana con el contexto rural inmediato, el regional y el nacional. Esto implica el diseño de inversiones infraestructurales en transporte y comunicaciones, y en particular supone adaptar un conjunto de instrumentos de políticas más propiamente urbano-regionales.^{21/}

El instrumental propio de la planificación interurbana se compone de esquemas de establecimiento de roles precisos y jerarquizados en un red de centros urbanos en un contexto territorial dado, que implican determinadas formas de interacción, complementariedad y competencia. Estas políticas -basadas las más de ellas en precisos y discutible esquemas conceptuales^{22/} tienen una fuerte tendencia academicista y escasa concreción en proyectos específicos. Pero aún así, establecen una preocupación por uno de los aspectos fundamentales en la planificación de una ciudad media, cual es su grado de vinculación y pertenencia regional y las maneras de enfrentar las complejas interrelaciones urbano-rurales.

E. EL ASPECTO INSTITUCIONAL Y EL DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL: ALGUNOS RASGOS FUNDAMENTALES

En los acápites anteriores se ha insinuado ya una preocupación dominante por los aspectos institucionales y por las modalidades de participación vinculadas con las políticas sobre asentamientos intermedios. Conviene explicitar ahora el significado principal que estos aspectos han tenido en la práctica relativa a estas políticas.

El aspecto institucional en la planificación y gestión del desarrollo de ciudades medias se refiere, básicamente, al papel que desempeñan algunas estructuras de gestión que son, con frecuencia, incapaces de enfrentar las nuevas demandas de los procesos de cambio. Enfrentadas a esta situación, por ejemplo, las instituciones municipales se han visto obligadas a diversificar sus departamentos, han tendido a racionalizar sus métodos de trabajo e intentado mejorar la calidad profesional y técnica de

su personal. Por su parte, en la ciudad media se manifiesta también la institucionalidad sectorial - tanto nacional como regional- especialmente en los casos en que la sede del gobierno local coincide con la ciudad media respectiva. Las distintas lógicas burocráticas y los diferentes objetivos institucionales que predominan en una u otra perspectiva -local o municipal y nacional- son factores que explican la tensión y los conflictos que se producen entre ellas. Así, la relativa obsolescencia municipal y la tensión institucional ya mencionada aparecen, inicialmente, como los principales problemas en esta materia.

A lo anterior se agregan problemas relacionados con la descentralización administrativa en su expresión sectorial y regional, la creación y puesta en funcionamiento de corporaciones regionales, el papel de las empresas públicas locales -a escala municipal- y el grado de autonomía con que se evalúan y ponen en práctica los proyectos de inversión.

Los esquemas de descentralización llevados a cabo en la región han mantenido alcances menores en el ámbito presupuestal y de proyectos -precisamente donde las transferencias de responsabilidades adquieren mayor importancia- presentándose, cuando mucho, alternativas institucionales que sólo se aproximan a esquemas de desconcentración, especialmente en cuanto se refiere a la operación del sistema sectorial nacional en el ámbito regional y local.

Las corporaciones regionales en las ciudades medias presentan resultados relativamente satisfactorios, que en parte se deben a su mayor capacidad para establecer una buena coordinación interinstitucional entre las agencias gubernamentales y al hecho de disponer de una autonomía jurídica, financiera y administrativa muy superior a la del gobierno municipal. El manejo aislado de estas corporaciones ha conspirado, sin embargo, contra la obtención de mayores logros.

La cuestión institucional tiene claros vínculos con la participación, que constituye el principal y más eficaz control social de los cambios institucionales imprescindibles para asegurar grados suficientes de autonomía a los gobiernos locales y a la propia comunidad en su participación en la activación de las ciudades medias y en la superación de sus principales problemas.

Se ha insinuado que, en general, los esquemas de participación suponen una cierta sujeción social a la instancia gubernamental, que exige el apoyo irrestricto de las comunidades. Tal vez por lo mismo las experiencias participativas en las ciudades medias -donde, se reitera, existe un potencial para su activación eficaz- son relativamente pocas y muy rara vez se fundamentan en el principio de autonomía organizativa de la sociedad civil. Esto conduce al objetivo desaprovechamiento de un potencial de recursos para la formulación de políticas y la ejecución de proyectos, cuya utilización es fundamental para que las políticas desarrolladas en asentamientos medios favorezcan a las mayorías sociales representadas en los esquemas participativos.

El extraordinario desarrollo urbano que ha tenido lugar en América Latina y el Caribe ha ido produciendo un traslado del foco de atención de los gobiernos hacia los problemas urbanos más clásicos como son el acceso a la tierra urbana, la insuficiencia de la infraestructura y de los servicios, y las precariedades vinculadas al empleo y en general a la economía urbana.

Lo crítico de estos problemas en muchas ciudades de la región, ha significado crecientes y más poderosas organizaciones comunitarias que han acumulado experiencia y generado capacidad de acción y han aumentado los niveles de la movilización social. Por otra parte la heterogeneidad social que se observa en las áreas urbanas ha implicado la aparición de una gran cantidad de intereses

divergentes y, en muchos casos, contrapuestos, lo que ha llevado al surgimiento o agudización de los conflictos.

En las áreas urbanas el vínculo más estrecho entre la institucionalidad del Estado y la sociedad civil es el municipio. En las ciudades medias éste adquiere una significación única, constituyéndose en el punto nodal, por un lado de los niveles de descentralización del Estado y, por otro, de las acciones de participación de la comunidad. Así, el municipio aparece como la "bisagra" de procesos de interacción del Estado con la sociedad civil. Por lo mismo, parece imprescindible lograr un aumento sustantivo de los niveles de autonomía de los municipios, como una manera de incorporar realmente a la comunidad y los individuos en la gestión del desarrollo.

Los planteamientos de participación^{23/} autónoma de los movimientos sociales más comunes en los países de América Latina y el Caribe, necesitan esquemas institucionales diversos, que correspondan a la propia experiencia participativa de cada realidad social específica y se refieren principalmente a las áreas-problemas más importantes en cuanto a la infraestructura económica y social, a la provisión de servicios urbanos y a la integración regional y nacional del asentamiento humano de rango medio.

F. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Del análisis de la experiencia sobre políticas de asentamientos humanos de rango medio en los países de la región, se desprende un conjunto de conclusiones de las cuales las principales son:

- a) Aunque en muchos países no ha existido en forma explícita una formulación estratégica referente a los asentamientos de rango medio, el gran conjunto de políticas implícitas -la gran mayoría de carácter sectorial- ha tenido un impacto real sobre la distribución de actividades y personas en el territorio, lo que ha llevado a nuevos planteamientos sobre la planificación de los asentamientos humanos en que predomina una fuerte tendencia hacia la coordinación de las políticas sectoriales en el ámbito local y el resurgimiento de las unidades administrativas territoriales menores -municipalidades- como organismos de acción.
- b) En general, las políticas sobre asentamientos humanos referidas a los asentamientos de rango medio se desarrollan en períodos específicos del desarrollo socioeconómico de los países; en particular se relacionan con el proceso de modernización del Estado y el aumento de las tareas y responsabilidades del mismo. Por otra parte, se vinculan con el proceso de crecimiento económico y la necesidad de una organización más efectiva para la mantención de las tasas logradas. Por último, se vinculan con la necesidad de atenuar el conflicto social presente en muchos países, por medio del impulso de procesos redistributivos a través de la inversión en infraestructura social básica y el desarrollo de los servicios. Por su estrecha vinculación con las dinámicas particulares de cada país, estas políticas adquieren características peculiares, rasgo que se ha venido destacando a lo largo de todo este trabajo.
- c) Los objetivos básicos presentes con más frecuencia en las políticas sobre asentamientos humanos de rango medio se relacionan con el problema del centralismo territorial exacerbado existente en Latinoamérica y el Caribe y las medidas tendientes a su control, o con procesos de expansión y consolidación de la frontera tras los cuales subyacen objetivos de carácter geopolítico.

d) Los asentamientos humanos de rango medio son considerados no sólo como centros de servicios para una determinada zona de influencia, sino también como centros impulsores del desarrollo local y regional.

e) Muchas veces el carácter sectorialista de las medidas respectivas y el énfasis que se da a la acción del Estado en la provisión de servicios, dificultan la formulación de programas más amplios que consideren otro tipo de inversiones básicas, como pueden ser las industriales y las comerciales, lo que pone en peligro la consecución efectiva de los objetivos más estructurales del desarrollo, y establece una distancia entre el discurso programático y la realidad.

f) En los países de mayor tamaño de la región, existen grandes diferencias en el desarrollo de los asentamientos humanos de rango medio entre las distintas regiones. Esto obedece, fundamentalmente, a un desarrollo económico regional de carácter desigual.

g) En los asentamientos de estos mismos países se presenta una relativa uniformidad en la estructura ocupacional de la población económicamente activa, con predominio del sector terciario y las funciones diversificadas. Además existe una gran subutilización de la mano de obra, fenómeno que es similar al de las grandes ciudades.

h) La integración en las políticas de desarrollo rural, y específicamente en los esquemas de reforma agraria, de consideraciones referidas al mejoramiento de las condiciones de los centros de servicios e intercambio, ha sido prácticamente inexistente en América Latina. Esta situación ha conspirado no en pequeña proporción contra el éxito de dichos programas. La consideración explícita de planteamientos integrados en los casos que corresponda, sin duda se constituye en herramienta de considerables proyecciones.

i) Los instrumentos utilizados para llevar a cabo las diferentes políticas se refieren fundamentalmente al área de la inversión en servicios de carácter social y en infraestructura económica. En general, se observa un aumento de la centralización, en la medida en que el conjunto de estas obras, en sus etapas de gestación y ejecución, dependen de los ministerios y reparticiones del gobierno central.

j) En años recientes surge en algunos países una tendencia al manejo local de las inversiones, con lo cual se dinamizan los asentamientos menores, que asumen nuevas funciones y mayores responsabilidades en el planteamiento y puesta en práctica de políticas de desarrollo.

k) Los instrumentos referidos a la restricción e incentivo a la localización industrial han tenido un éxito relativo y han demostrado ser ineficientes en el largo plazo, y, además de comprometer recursos -por la vía del subsidio- en forma relativamente permanente, se han transformado en una carga para los presupuesto nacionales, regionales y locales.

l) Los instrumentos de reorganización administrativa y de integración rural-urbana que se han utilizado, han sido de mayor efectividad en la medida en que se logran una integración multisectorial y una amplia participación de la base social. Cuando no han existido estos elementos, dichos instrumentos han perdido eficacia.

m) Finalmente, se puede establecer que el planteamiento de políticas referidas a los asentamientos humanos de rango medio ha sido diferente entre los países de la región. Su desarrollo se ha visto fuertemente influido por los grados relativos de desarrollo económico-social, por la mayor o menor participación del Estado como agente de cambio y por las coyunturas de carácter político. El éxito de tales políticas ha estado fuertemente condicionado por los niveles de participación social, por los grados de integración y coordinación intersectorial y por su continuidad.

III. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS SOBRE POLÍTICAS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE RANGO MEDIO

Corresponde ahora presentar diferentes opciones de políticas específicas relativas a áreas problemáticas especialmente significativas en la región. Dados los límites del presente documento, a continuación se consignan sólo algunas de estas políticas, especialmente aquellas vinculadas -en su sentido y orientación fundamental- a los planteamientos principales expuestos anteriormente. Este ejercicio debe entenderse como de tipo general, ya que no asigna prioridades. Para su particularización, debería referirse a las distintas situaciones específicas de los asentamientos intermedios de los países de América Latina y el Caribe.

Estas opciones de políticas específicas es posible desagregarlas en términos de su operacionalización a través de instrumentos de tipo particular y en referencia a los distintos niveles de gestión y de planificación: nacional, regional y local.

Dada la trascendencia que reviste la participación social en los esquemas y estrategias de desarrollo de las ciudades medias, es de particular importancia la traducción en medidas y acciones pertinentes al nivel local de las políticas y tareas que se derivan de los programas determinados en los niveles nacional y regional. Esta traducción vertical debe definir también los grados de autonomía que debieran tener la iniciativa y la gestión local. De tal forma, las políticas de carácter sectorial y específicas, por ejemplo, debieran considerarse como parte integral de las mismas el conjunto de las recomendaciones y acciones tendientes a estimular y promover la participación social local.

A. POLÍTICAS SOBRE TIERRAS

Autores inscritos en diferentes perspectivas disciplinarias e ideológicas y con enfoques teórico-metodológicos de gran diversidad, han planteado la cuestión de la tierra como un elemento clave de las políticas de desarrollo urbano en la región. En los contextos propios de los asentamientos de rango medio es posible desarrollar programas que permitan el acceso al suelo urbano de los sectores sociales de menor ingreso relativo; contemplar modificaciones de los regímenes de tenencia, priorizando la propiedad social y cooperativa; sostener políticas de reserva estatal -municipal- de tierra para la expansión urbana; establecer normas precisas sobre fraccionamiento de tierras, especialmente cuando implican transferencias de tierras de uso rural a uso urbano; diseñar políticas tributarias que aseguren la captación social de la plusvalía generadas por efectos de la acción urbana del sector público; establecer mecanismos expeditos de expropiación que permitan la acción planificadora del sector público y establezcan un justo equilibrio entre el interés privado y el interés

social y, en general, definir un conjunto integrado de acciones que reconozcan efectivamente que el acceso a la tierra es la base de los esfuerzos por mejorar la calidad de vida y de hábitat de las mayorías sociales.

B. POLÍTICAS SOBRE VIVIENDA SOCIAL

En los asentamientos humanos de rango medio se suelen concentrar déficit significativos de viviendas sociales; ello conduce a la necesidad urgente de definir políticas en esta materia que, a su vez, constituye uno de los campos sectoriales más importantes en los enfoques de reactivación económica regional. Deberán considerarse políticas de vivienda que, basadas en el carácter progresivo de la solución habitacional, se vinculen a las políticas de acceso preferente al suelo urbano de los sectores marginales ya mencionados.

Estas políticas deben poner énfasis en la aplicación de tecnologías productivas regionales, el uso eficiente de insumos materiales locales y la plena ocupación de la potencialidad social organizada, todos ellos aspectos vitales en el diseño de medidas realistas y eficaces en materia de vivienda social.

C. POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN PRODUCTIVA

La activación de los asentamientos humanos de rango medio debe aportarse en un refuerzo de los sectores productivos, en especial de aquellos en que se aprovechan ventajas económicas locales; de las actividades que produzcan bienes y servicios esenciales; de las iniciativas de inversión generadoras de ocupaciones estables, y de los rubros que favorezcan la mayor interrelación económica y establezcan los efectos encadenados más significativos.

Aun cuando es obvio que no pueden privilegiarse sectorialmente unas u otras actividades - porque ello dependerá de las distintas situaciones específicas-, es posible que las orientaciones de las políticas establezcan una priorización de las formas tecnológicas laboral-intensivas que utilizan insumos locales; de formas de propiedad social que favorezcan la autogestión productiva; de programas de apoyo estatal eficaz -líneas de financiamiento y asistencia técnica, principalmente- a las actividades de mediana y pequeña escala, y de desarrollo de una correspondiente política de adiestramiento de recursos humanos.

D. POLÍTICAS INTEGRALES EN ÁREAS MARGINALES

Cada vez adquieren mayor fuerza los programas integrales para áreas específicas donde predominan sectores sociales marginales. Esto, como un modo eficiente de enfrentar el conjunto de déficit y carencias a que estos sectores están sometidos, incorporando el potencial de las economías informales urbanas. Estos programas deben formularse considerando cuidadosamente la realidad actual, caracterizada, entre otros, por las tomas de terreno, el hacinamiento habitacional y la alta densidad en áreas subcentrales, la incapacidad de ahorro, las carencias de servicios e infraestructura y la insalubridad ambiental. Deberán definirse soluciones aprovechando, como ya se señaló, la

organización popular, incorporando innovaciones tecnológicas y acentuando el carácter masivo de los programas.

E. POLÍTICAS DE DESARROLLO URBANO

Las políticas de desarrollo urbano deben superar la concepción física del plano regulador, imponiéndose enfoques integrales que incorporen realmente los sectores sociales respectivos. Las soluciones de zonificación del asentamiento humano de rango medio, las formas de control de la expansión urbana, las regulaciones del funcionamiento de los sistemas de transportes y la programación de la inversión en infraestructura, deben establecerse en función del objetivo social de mejorar la calidad de vida, y del objetivo de satisfacer las demandas generadas por la propia activación productiva. Esto conduce a la definición de estrategias precisas de desarrollo urbano, que deben ser sometidas a las respectivas instancias de decisión política y social, y que han de compatibilizarse efectivamente con las opciones generales del desarrollo.

F. POLÍTICAS DE AUTOABASTECIMIENTO DE SERVICIOS

En especial en las áreas marginales, los déficit en servicios esenciales son muy elevados y la cobertura sanitaria, educacional, recreacional, del servicio judicial y de servicios de infraestructura es escasa, al extremo de que el criterio de autosuficiencia, propio de las estrategias urbanas de sobrevivencia, comienza a tener una considerable importancia. Esta situación -insuficientemente recogida en los diagnósticos- conduce necesariamente a sostener políticas realistas de autoabastecimiento con pleno reconocimiento del protagonismo de la comunidad y de las organizaciones de la base social territorial, y a la concertación de los proyectos precisos de inversión a los que será necesario hacer ajustes institucionales, tecnológicos, de tamaño, de localización y sobre todo organizativos.

G. LAS NUEVAS MODALIDADES DEL FINANCIAMIENTO URBANO

Parece especialmente necesario introducir importantes innovaciones en los esquemas de financiamiento de los asentamientos humanos de rango medio. Estos deberán incluir, como expresión concreta de una prioridad nacional, una asignación presupuestaria cualitativamente superior para dichos asentamientos, asegurando, al mismo tiempo, los correspondientes grados de autonomía. Es importante, además, diseñar una política tributaria con claro carácter redistributivo y que constituya uno de los instrumentos fundamentales para asegurar que la superación del desequilibrio territorial conduzca a una mayor equidad social. Finalmente estas políticas deben complementarse con el creciente reconocimiento de los recursos no financieros como factores fundamentales en la definición de proyectos de inversión.

H. POLÍTICAS DE TRANSPORTE

En los asentamientos humanos de rango medio el sector transporte es fundamental para su funcionamiento, de suerte que la definición de políticas en esta actividad es clave. Ellas deberán considerar medidas redistributivas del transporte urbano en favor de los sectores sociales de menores

ingresos, con el correspondiente mejoramiento de las existencias de vehículos, la priorización de la movilización colectiva, al ajuste de los recorridos y el eficaz control del uso del automóvil.

Al mismo tiempo, se hace necesario ajustar los sistemas de transporte regionales y ampliar estas políticas al transporte de carga. Se establece así un reforzamiento de los vínculos campo-ciudad en los distintos contextos regionales, favoreciendo en dicha relación al medio rural y a la población regional no urbana.

I. POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Las políticas de este tipo se proponen, básicamente, afirmar la configuración del sistema regional no central al que pertenecen los asentamientos intermedios, y tienen como objetivo orientador mejorar la calidad de vida de los habitantes de toda la región y en particular de los sectores sociales más desposeídos. Esto implica ajustar las políticas anteriormente establecidas a la dimensión regional, en la que son posibles ciertos márgenes de efectos externos y en donde se hace necesario asimilar y maximizar los efectos territoriales de los proyectos más significativos, coordinando, entre otras, las acciones en transporte, comunicaciones, infraestructura energética, infraestructura social básica, redes de comercialización, centrales de abastecimiento, reorganización regional. Igualmente importantes para los esfuerzos de organización territorial en el ámbito regional son las políticas destinadas a fortalecer la creación y consolidación de una red de asentamientos funcional y jerárquicamente estructurada.

J. POLÍTICAS DE REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Aun cuando cada tipo específico de política supone importantes reorganizaciones institucionales, la habitual inadecuación institucional (en estructura, marco general, capacidad técnica y funciones específicas) suele hacer necesario que esta reorganización sea una política en sí, lo que es especialmente válido en contextos de nuevas y activas formas de participación social y en el marco de nuevas concepciones del desarrollo local. Las políticas sugeridas deberían incluir medidas para la profesionalización de las funciones públicas y el mejoramiento cualitativo de las formas de control social de la gestión gubernamental.

K. POLÍTICAS DE CONTROL AMBIENTAL

Estas políticas se refieren a la adopción de medidas en los diversos ámbitos que influyen en el comportamiento del ecosistema natural y del medio construido, especialmente en relación con los factores principales del desequilibrio ambiental, el equilibrio en la relación rural-urbana, el control de la contaminación de las aguas y el aire y la conservación, uso y renovación de recursos.

Estos planteamientos tienen especial vigencia para los asentamientos humanos de rango medio y sus respectivos contextos regionales, por cuanto muchas veces los desequilibrios referidos pueden ser efectivamente corregidos con el diseño integral de políticas ambientales oportunas.

Notas

^{1/} Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos, "Los asentamientos humanos de rango medio en las estrategias de organización territorial en América Latina y el Caribe". Informe preliminar.

^{2/} Vapñarsky, César, "Servicios urbanos: el modelo de los lugares centrales y el de la ciudad dispersa", en Revista SIAP, vol. XVIII, N° 71, septiembre 1984, pp. 7-25.

^{3/} Manzanal, Mabel, "Las ciudades intermedias y su medio ambiente: consideraciones sobre los asentamientos humanos en regiones periféricas de países subdesarrollados", en Revista SIAP, op. cit., pp. 26-35.

^{4/} González de Alba, Ligia, "Las ciudades pequeñas y medianas dentro de un sistema urbano nacional: el caso de México", en Revista SIAP, op. cit., pp. 84-95.

^{5/} Graizbord, Boris, "Perspectivas de una descentralización del crecimiento urbano en el sistema de ciudades de México", en Revista SIAP, op. cit., pp 36-58.

^{6/} El proceso de asentamiento humano está referido a la dinámica de poblamiento de un territorio, lo que implica la existencia, desarrollo y transformación permanente de las distintas formas de utilización y organización social del espacio nacional. Los asentamientos humanos son unidades socio-espaciales específicas sostenidas en unidades territoriales. Se opta allí por la configuración de subsistemas regionales de asentamientos humanos en función de la preeminencia metropolitana, urbana o rural. El debate de estos conceptos y la fundamentación de la clasificación regional se encuentra en: Galilea, Sergio, Planificación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: teorías y metodologías, UNCHS-HABITAT, Nairobi, 1984.

^{7/} Como las planteadas por Chonchol, Jacques, "La revalorización del espacio rural como uno de los ejes fundamentales del desarrollo futuro de América Latina", en Relación Campo-Ciudad: La tierra, recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social, Ediciones SIAP, México, 1983, pp.41-70.

^{8/} CEPAL, Crisis y Desarrollo: Presente y Futuro de América Latina y el Caribe, vol. III, Desafíos y opciones para el desarrollo futuro, Reunión de expertos sobre "Crisis y desarrollo de América Latina y el Caribe" (Santiago, Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985), pp. 2-14. En lo específico esta concepción del desarrollo establece esencialmente: "...a) el aumento sostenido de la equidad de largo plazo; b) la disminución de la vulnerabilidad ante causas externas y la consolidación de un mayor grado de autonomía para tomar decisiones sobre la orientación de la propia sociedad nacional; c) el desarrollo progresivo de un sistema político democrático, de acuerdo con criterios de racionalidad social que incorporen estos objetivos a la búsqueda de una eficiente asignación de los recursos sociales y que permitan resolver los conflictos entre opciones de política en un contexto de consenso social.

^{9/} Dado que el tema del presente texto es precisamente el de las ciudades medias, en esta sección sólo se presentará someramente el problema.

^{10/} Aun cuando los países de la región tienen rasgos comunes en sus respectivos procesos de desarrollo, lo que denota una problemática típicamente latinoamericana (concentración creciente en el proceso de urbanización, disfuncionalidad entre distribución de población y recursos naturales, dispersión rural, etc.), los factores históricos del proceso de asentamiento, la especialización productiva, la inserción en la economía internacional y los caracteres culturales nacionales heterogéneos de la región, les otorgan un sello y particularidad que se traduce en una problemática referente a los asentamientos humanos distinta para cada caso. Por ejemplo en Brasil, la temática de los asentamientos humanos está inserta dentro de la política urbana nacional, mientras que en Bolivia, dado el predominio de la actividad primaria y el menor nivel relativo de la urbanización, los asentamientos humanos se entienden en la perspectiva de las políticas agrarias y el asentamiento típicamente rural.

^{11/} Tales como las relativas a los polos de desarrollo, las estrategias de urbanización deliberada, el desarrollo rural integrado, los distritos agropolitanos, los paradigmas de desarrollo regional de "abajo hacia arriba", los enfoques de dualismo estructural, etc.

^{12/} El análisis de la experiencia en planificación regional indica que ésta nace orientada a la elaboración de programas intrarregionales con un fuerte carácter sectorialista. A partir del decenio de 1970, existe una tendencia hacia la planificación regional a escala nacional con énfasis en el ordenamiento territorial, en el que las distintas experiencias estuvieron marcadas por funciones - objetivos desde donde se priorizaba el proceso de regionalización y la descentralización gubernamental. Para una lectura más extensa sobre el tema, véanse: Experiencias de planificación regional en América Latina, Editorial ILPES-SIAP, Santiago, Chile, 1981 y Sergio Galilea, Planificación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: Teorías y metodologías, CEPAL, julio de 1983.

^{13/} Esta exploración incluiría un gran número de variantes, lo que necesariamente significaría que ella tendría un escaso valor metodológico. Más bien sería conveniente realizar una revisión, caso por caso, de las experiencias nacionales.

^{14/} El carácter público de las políticas y el papel del Estado son elementos centrales de las proposiciones de políticas de la mayoría de los países de la región. La descentralización sectorial, las corporaciones de desarrollo, la acción municipal, los fondos públicos especiales de carácter territorial, etc. son mecanismos habituales en dichas políticas.

^{15/} O de desconcentración poblacional y del aparato productivo.

^{16/} ILPES, "Estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe", Serie Cuadernos del ILPES, N° 28, mayo 1982.

^{17/} Véanse: "El proceso de asentamiento humano en América Latina" (E/CEPAL/CONF.70/L.5), noviembre de 1979; B Cuenya, R, Gazzolo y O. Yujnovsky, Políticas de asentamientos humanos, Ediciones SIAP, Colecciones Planteos, Buenos Aires, octubre de 1979; ILPES, Estado actual..., op.cit.; Experiencias de planificación..., op.cit., y Planificación de los asentamientos..., op.cit.

^{18/} El carácter centralizado en la toma de decisiones en muchos de los países de la región ha impedido el desarrollo de planteamientos participativos desde el punto de vista de la comunidad.

^{19/} La falta de integración muchas veces cristaliza en la generación de organismo autónomos o semiautónomos del Estado que cumplen labores especializadas, cuya acción tiende a desvincularse progresivamente de los objetivos y prioridades establecidos racionalmente. Para un mayor detalle, véase: CIID-SIAP, Políticas agrarias y urbanas en América Latina, Bogotá, 1981. Se analizan allí el impacto y la experiencia de los esquemas de reforma agraria y urbana en Bolivia, Colombia, Cuba, Guatemala y Perú.

^{20/} Véase: "La base material del hábitat", E/CEPAL/CONF.70/L.6.

^{21/} Véase: Boiser, Sergio, "Diseño de planes regionales: Método y técnicas de planificación regional", Centro de Perfeccionamiento del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1976.

^{22/} Principalmente el enfoque de Loesch y Christaller sobre lugares centrales.

^{23/} Véanse: FLACSO-IIED-SIAP, Acta de Tepoztlán, México D.F., mayo de 1980; Blas Tomié, "El porqué y el cómo de la participación participativa para las necesidades básicas: Un análisis prioritario para su estudio", Revista de la SIAP, vol. XVI, N° 62, junio de 1982, y "Conclusiones del Seminario Técnico sobre Planificación Participativa". Ciudad de Panamá, 1982.

BIBLIOGRAFÍA

**Selección de documentos sobre asentamientos humanos intermedios:
América Latina y el Caribe**

- Alberts, J. "Estado Actual de las Políticas de Redistribución Espacial de la Población de América Latina", en Cuadernos del CELADE, N° 1, 1979. ("La Política de Población en América Latina, 1974-1978").
- Andrade, Thomson y Lodder, Celsius, Sistema urbano e ciudades medias no Brasil, IPEA-INPES, N° 43, Río de Janeiro, 1979.
- Amaro, A. et al., "Región Guyana: Una crítica de la teoría de los polos de crecimiento a través de un caso concreto", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, mayo-agosto de 1975, pp.124-127
- Arenas, Roberto, "Antecedentes de las políticas de desarrollo, evolución urbana y ciudades intermedias en Colombia", Revista de la SIAP, vol. XVIII, N° 71, septiembre de 1984, pp. 59-66.
- Blitzer, Silvia y Hardoy, Jorge Enrique, "La distribución espacial de los préstamos para los asentamientos humanos en América Latina. Las actividades de las agencias multilaterales 1970-1979", Revista de la SIAP, vol. XVII, N° 65, marzo de 1983, pp. 102-126.
- Blitzer, Silvia y Hardoy, Jorge Enrique, "Notas sobre el impacto de la Reforma Agraria sobre los centros intermedios y pequeños de América Latina", Seminario Latinoamericano sobre Integración de la Política de Población a la Estrategia del Desarrollo, CONAPO/UNFPA, México, D.F., 1982.
- Boisier, Sergio, "Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional", en Revista de la CEPAL, N° 13, abril de 1981, pp. 97-128.
- Boisier, Sergio, "La planificación del desarrollo regional en América Latina" SIAP-ILPES, Experiencias de planificación regional en América Latina, Santiago, Chile, E/CEPAL/ILPES/G.6, septiembre de 1981, pp. 21-66.
- Boisier, Sergio, Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional, ILPES (versión mimeografiada), Santiago, septiembre de 1983.
- Bronstein, Olga, "Concentração y Desconcentração", Revista de Administración Municipal, Río de Janeiro, noviembre-diciembre de 1977, pp. 7-16.
- Canelas, A. Mito y realidad de la reforma agraria, Editorial Los Amigos del Libro, La Paz, 1966.
- Carrión, Fernando, "Las ciudades intermedias en el contexto de la urbanización ecuatoriana", Seminario Latinoamericano sobre Integración de la Política de Población a la Estrategia del Desarrollo, CONAPO/UNFPA, México, D.F., 1982.

- CELADE, Primera reunión técnica de intercambio entre organismos gubernamentales responsables de las políticas de población en América Latina. Informe de la Reunión, San José, 1976.
- CEPAL, El estado de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe, Edición SAHOP, México, D.F., 1979
- CEPAL, Políticas de asentamientos humanos, Conferencia Latinoamericana sobre los Asentamientos Humanos, México, D.F., E/CEPAL/CONF/.70/L.7, septiembre de 1979.
- CEPAL, Dinámica y estructura del proceso de asentamiento humano en América Latina y el Caribe: principales áreas críticas, E/CEPAL/SES.20/G.13.
- CEPAL, Actividades de la CEPAL en el campo de los asentamientos humanos. E/CEPAL/SES/20/G.5.
- CEPAL, Perspectivas para la planificación municipal, E/CEPAL/SES.20/G.12.
- CEPAL, Formación y capacitación en materia de asentamientos humanos: análisis de la situación actual y propuestas para un programa de acción regional, E/CEPAL/SES.20/G11.
- CEPAL, La urbanización, el crecimiento urbano y la concentración en el proceso de asentamiento en América Latina, E/CEPAL/SES/20./G.9.
- CEPAL, Población, urbanización y asentamientos humanos. Situación actual y tendencias futuras, E/CEPAL/CONF.70/L.4.
- CEPAL, El proceso de asentamiento humano, E/CEPAL/CONF.70/L.5.
- CEPAL, La base material del hábitat, E/CEPAL/CONF.70/L.6.
- CEPAL, El rol de la CEPAL en relación a los asentamientos humanos, E/CEPAL/IN.18.
- CEPAL, Colegio de Arquitectos de Chile, Notas introductorias al estudio de los asentamientos precarios urbanos; Seminario sobre los asentamientos precarios. Santiago 17-19 de octubre, 1983. Mimeografiado.
- CEPAL, Informe de la Conferencia Latinoamericana sobre los Asentamientos Humanos, E/CEPAL/CONF. 70/L.11, febrero de 1980.
- CIID-SIAP, Políticas agrarias y urbanas en América Latina, Ediciones SIAP, Bogotá, 1981.
- CLACSO-IIED-SIAP, "Acta de Tepoztlán", Revista de la SIAP, vol. XIV, N° 53, México, D.F., marzo de 1980, pp. 5-9.
- Coraggio, José Luis, "On the significance and possibilities of territorial planning for transition in Latin America", Regional Development Dialogue, vol.3, N° 2, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya, Japon, 1982, pp. 29-48.

- Cuenya, Beatriz, et al., Políticas de asentamientos humanos, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1979.
- De Carvalho, O., "Desenvolvimiento Rural Integrado: Nova Estrategia para a Redução da Pobreza no Campo", en Revista Econômica do Nordeste, 10 (2), 1979, pp. 431-494.
- De Mattos, Carlos, "Crecimiento y concentración espacial en América Latina: Algunas consecuencias", Boisier, Sergio, et al. (eds.), Experiencias de planificación regional en América Latina, Ed. ILPES/SIAP, Santiago de Chile, 1981.
- De Mattos, Carlos, "Los límites de lo posible en la planificación regional", Revista de la CEPAL, N° 18, Santiago, diciembre de 1982.
- De Mattos, Carlos, Ciudades intermedias y desconcentración territorial: Propósitos, alcances y viabilidad, Segunda Reunión Subregional BID-COLMEX, Ciudad de México, enero de 1983, documento CPRD-D/82, ILPES, Santiago de Chile.
- Eibenschutz, Roberto, et al., "Integración de sistemas y subsistemas rurales", Simposio sobre relaciones campo-ciudad, Instituto de Geografía, UNAM, México, D.F., 1978, pp. 11-30.
- Evangelista, R.O. et al "Desenvolvimiento do Nordeste", en Revista Econômica do Nordeste, 10(2), 1979, pp. 189-430.
- Friedmann, John y Weaver, Clyde, Territorio y función, Instituto de Administración Local, Madrid, 1981.
- Galilea, Sergio, Planificación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe: Teorías y Metodologías, CEPAL-CNUAH, E/CEPAL/L.288, julio de 1983.
- González de Alba, Ligia, "Las ciudades pequeñas y medias dentro de un sistema urbano nacional", Seminario Latinoamericano sobre Integración de la Política de Población a la Estrategia del Desarrollo, CONAPO/UNEFPA, México, D.F., 1982.
- Graizbord, Boris, "Perspectivas de una descentralización del crecimiento urbano en el sistema de ciudades de México", Revista de la SIAP, vol. XVIII, N° 71, septiembre de 1984, pp. 36-58.
- HABITAT, Informe de la Reunión Regional Preparatoria para América Latina, Caracas, junio-julio de 1975.
- HABITAT, Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Recomendaciones para la acción nacional, Nueva York, 1977.
- Haddad, P.R., "Brazil" Economic Efficiency and the Desintegration of Peripheral Regions", en W.E. Stöhr y D.R. Fraser Taylor, eds., Development from Above or Below? Chichester, John Wiley and Sons, 1981, pp. 379-400.
- Hansen, Niles, "A review and evaluation of attempts to direct migrant so smaller and intermediate sized cities". Population distribution policies in development planning, Naciones Unidas, Population Studies, N° 75, Nueva York, 1981.

- Hardoy, Jorge E. y Schaedel P., Richard, Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencias a través de la historia, Ediciones SIAP, 1975.
- Hernández, Luis, "Planeamiento de políticas de desarrollo para los centros urbanos en el Estado de Michoacán", Revista de la SIAP, vol. XVIII, N° 71, septiembre de 1984, pp. 96-114.
- Herrera, Jesús, Bolivia: Migraciones internas recientes según el Censo Nacional de 1976, Instituto Nacional de Estadística, Proyecto BOL/70/PO1, La Paz, 1980.
- Herrera, Ligia, Los asentamientos rurales (borrador para la discusión). Proyecto HABITAT/CIDA/, 1979.
- Hiraoka, M., "Settlement and Development of the Upper Amazon: The East Bolivian Example", trabajo presentado al Primer Congreso Internacional de Geógrafos Latinoamericanos, Paipa, Colombia, 1977, mimeo.
- Hirschman, A.O., "Industrial development in the Brazilian Northeast and the tax credit scheme of Article 34/18", The Journal of development studies, vol. 5, 1968, pp. 1-28.
- ILPES, El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe, Serie de Cuadernos del ILPES, N° 28, Santiago de Chile, 1982, pp. 157-175.
- Jacobs, Michael y Ziccardi, Alicia, "La política de ordenamiento territorial en México: desconcentrado y crisis", Revista de la SIAP, vol. XVIII, N° 71, septiembre de 1984, pp. 178-185.
- Jaramillo, Marco, "El papel del Estado en el desarrollo de las medianas y pequeñas ciudades". Seminario Latinoamericano sobre Integración de la Política de Población a la Estrategia del Desarrollo, CONAPO/UNFPA, México, D.F., 1982.
- Jordan, Ricardo, "Distribución espacial de la población y desarrollo: Notas acerca de los asentamientos urbanos de América Latina", Notas de Población, CELADE, Año X, N° 28, abril de 1982.
- Langoni, C.G., Distribuição da Deuda e Desenvolvimento Económico do Brasil, Editora Expressao e Cultura, Río de Janeiro, 1976.
- Lavell, A., "Las políticas de redistribución de la población en America Latina". Documento CPRD-B/27 del Programa de Capacitación del ILPES, Santiago de Chile, 1981.
- Leite, V. de M. ., "Niveisa Tendências da Mortalidade e da Fecundidades no Brasil a partir de 1940", Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Anais Segundo Encontro Nacional, tomo I, Aguas de São Pedro, 1980, pp. 581-609.
- Linn F., Johannes, "Tendencias de la urbanización, inversión de la polarización y política espacial en Colombia", ILPES, Temas de Planificación N° 4 ("Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina"), 1980, pp. 579-660.

- Macedo, R., "Salario mínimo e pobreza no Nordeste", Revista Econômica do Nordeste, 13 (2), 1982, pp. 241-282.
- Malta campos Filho, Cândido, "El proceso de urbanización visto desde el interior de las ciudades brasileñas", Relación campo-ciudad: La tierra, recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social. Ediciones SIAP, México, D.F., noviembre de 1983, pp. 167-202.
- Manzanal, Mabel, "Las ciudades intermedias y su medio ambiente: consideraciones sobre los asentamientos humanos en regiones periféricas de países subdesarrollados", Revista de la SIAP, vol. XVIII, N° 71, septiembre de 1984, pp. 26-35.
- Marshall, K., "La formación de pueblos nuevos en Bolivia: Proceso e implicaciones", Estudios Andinos, 1 (13), 1970, pp. 23-38.
- Martine, G., "Migrações Internas e Alternativas de Fixação Productiva: Experiências Recentes de Colonização no Brasil", en Associação Brasileira de Estudos Poblacionais, Anais Primeiro Encontro Nacional, Campo do Jordão, 1978.
- Max Neef, Manfred, "The Tiradentes project: revitalization of small cities for self-reliance", Development Dialogue, N° 1, 1981, pp. 103-115.
- Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos de Nicaragua, "La tierra en el desarrollo urbano: el caso de Nicaragua", Relación campo-ciudad: La tierra, recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social, Ediciones SIAP, México, D.F., noviembre de 1983, pp. 402-416.
- Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos de Nicaragua, Política de ordenamiento y desarrollo de los asentamientos intermedios y rurales en Nicaragua (versión mimeografiada), Managua, septiembre de 1983.
- Montenegro, R.H. y Da Cunha, H.C.S., "Dimensões e Componentes do Crescimento Demográfico do Nordeste", Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Anais Primeiro Encontro Nacional, Campo do Jordão, 1978.
- Morales, Miguel y Sandner, Gerhard (eds.), Regiones periféricas y ciudades intermedias en Costa Rica, Escuela de Ciencias Geográficas, Universidad Nacional, San José, 1982.
- Morton, César A., "El papel de las ciudades medianas y pequeñas en el desarrollo regional", Seminario Latinoamericano: "El rol de las ciudades intermedias y pequeñas en el desarrollo socioeconómico de América Latina" (versión mimeografiada), Morelia, México, julio de 1983 (en prensa Revista de la SIAP).
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Dinámica y estructura del proceso de asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. Principales áreas críticas. E/CEPAL/SES.20/G.13, 1984.
- Nogueira, S. y Negrón, M., "La creación de nuevas ciudades dentro de las estrategias de desarrollo regional en Venezuela", Revista Interamericana de Planificación, 8/30, 1974, pp. 41-66.

- Ocampo, E., "La política de población: Marco institucional. Principios y metas", documento presentado a la Mesa I (La política de población en México y su integración a la Planeación del desarrollo) del Seminario Latinoamericano sobre Integración de la Política de Población a la Estrategia del Desarrollo, México, D.F., CONAPO/UNEPFA, 1982.
- Oficina Nacional de Planificación de República Dominicana, Perspectivas de nuevas políticas compensatorias, Seminario sobre "Disparidades Regionales y Políticas Compensatorias en África y América Latina" (versión mimeografiada), Santo Domingo, agosto de 1982.
- Pinto G., "Poblamiento Desigual del Territorio de Bolivia", Santiago, CELADE, Maestría en Estudios Sociales de la Población, 1982, mimeo.
- Preston, D., "New Towns - Major Change in the Rural Settlement Pattern in Highland Bolivia", en Journal of Latin American Studies, 2(1), 1970, pp. 1-27.
- Preston, D., "Transformaciones de las Áreas Urbanas y Rurales en Bolivia: Nuevas Urbanizaciones en un Nuevo Sistema", en Hardoy, J. y Schoedel, R. eds., Las Ciudades de América Latina y sus Areas de Influencia a través de la Historia, Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1975 pp. 337-349.
- Ramos, V.P.J., "Nordeste: A 79ª Nação", Revista Económica do Nordeste, 12(1), 1981, pp. 53-80.
- Rodwing, L., Planning Urban Growth and Regional Development: The experience of the Guayana Program of Venezuela, MIT Press, Cambridge, Mass., 1969.
- S.I.A.P. Reformas Urbanas y Agrarias en América Latina. Bogotá, Sociedad Interamericana de Planificación, 1978.
- Stearman, A.M. "Colonization in Eastern Bolivia: Problems and Prospects", en Human Organization, 32(3), 1973, pp. 258-293.
- Stöhr, W., Regional Development Experiences and Prospects in Latin America, Mouton, La Haya, 1975.
- Terra, Juan Pablo, Problemas críticos de los asentamientos humanos en América Latina, Conferencia HABITAT, (versión mimeografiada), Vancouver, 1979.
- Travieso, F., "Ciudad Guayana, Polo de Desarrollo?", en ILPES, 1976, pp. 469-476.
- Unikel, Luis., El desarrollo urbano de México, El Colegio de México, México, D.F., 2a, edición, 1978.
- Universidad de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Avaliação do Programa Nacional de Cidades de Porte Medio e Revisao de Criterios de Seleção das Referidas Cidades. Agosto de 1984.
- Viadar, L., "Aspectos espaciales del desarrollo regional en la Guayana venezolana", Revista Interamericana de Planificación, 1981, pp. 124-135.

Verduzco, Gustavo, "Crecimiento Urbano y Desarrollo Regional; el caso de Zamora, Michoacán", Revista de la SIAP, vol. XVIII, N° 71, septiembre de 1984.

Vapñarsky, César, "Servicios Urbanos: el modelo de los lugares centrales y el de la ciudad dispersa", Revista de la SIAP, vol. XVIII, N° 71, septiembre de 1984, pp. 7-26.

**Documentos producidos en el marco del Proyecto
"Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas
de América Latina y el Caribe" (ITA/92/S71)**

LC/R.1649, CEPAL (1996), Gestión urbana en ciudades intermedias. Informe final del estudio de caso: Valdivia, Chile. Documento preparado por el consultor Raimundo Pío Infante. (25 de junio).

LC/R.1650, CEPAL (1996), Gestión urbana en ciudades intermedias. Avances y perspectivas de la gestión urbana: el caso del Municipio de la Ciudad de Córdoba. Documento preparado por el consultor Carlos La Serna. (24 de junio).

LC/R.1651, CEPAL (1996), Urban management in medium-sized cities. Final report of the case study: Port of Spain, Trinidad and Tobago. Documento preparado por el consultor Timothy Mooleedhar (26 de junio).

LC/R.1652, CEPAL (1996), Gestión urbana en ciudades intermedias. Informe final del estudio de caso: Cusco, Perú. Documento preparado por el consultor Gustavo Riofrío. (1° de julio).

LC/R.1653, CEPAL (1996), Gestión urbana en ciudades intermedias. Relatório final: Ouro Preto. Documento preparado por las consultoras Yara Landre Marques y Flávia de Paula Duque Brasil. (2 de julio).

LC/R.1654, CEPAL (1996), Gestión urbana en ciudades intermedias. Informe final del estudio de caso: Manizales, Colombia. Documento preparado por la consultora Luz Stella Velásquez. (2 de julio).

LC/R.1681, CEPAL (1996), La descentralización territorial en América Latina y el Caribe: elementos para la discusión, documento preparado por el Experto Asociado Francesco Lanzafame (ITA/92/S71). (15 de octubre).

LC/R.1688, CEPAL (1996), Análisis comparativo de la gestión urbana en las ciudades intermedias de Cusco, Manizales, Ouro Preto, Puerto España y Valdivia, documento preparado por la Experta Daniela Simioni (ITA/92/S71). (20 de octubre).

LC/R.1703, CEPAL (1996), Informe del Seminario Técnico Regional del Proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe". (19 de diciembre).

LC/R.1708, CEPAL (1997), Reflexiones sobre la implementación de una política municipal de recuperación urbana, documento preparado por el Experto Asociado Francesco Lanzafame (ITA/92/S71). (30 de enero).