

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
GENERAL

LC/G.1375(SES.21/27)
5 de diciembre de 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

Vigesimoprimer período de sesiones
Comité de Asentamientos Humanos
México, D.F., 17 al 25 de abril de 1986



LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS INTERMEDIOS EN LAS ESTRATEGIAS DE ORGANIZACION
TERRITORIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE */

*/ El presente documento se preparó en la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos, a solicitud del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH). Debe considerarse como un informe preliminar sobre la materia.

85-11-1696

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
A. ASENTAMIENTOS INTERMEDIOS, DISTRIBUCION DEMOGRAFICA Y ORGANIZACION DEL TERRITORIO	3
1. Examen de conceptos y enfoques teóricos principales	3
2. Distribución demográfica y patrones de asentamiento: visión cuantitativa	5
3. Factores económicos y demográficos que influyen en la dinámica de los asentamientos humanos	7
B. POLITICAS PARA ASENTAMIENTOS INTERMEDIOS: REVISION DE LA EXPERIENCIA	13
1. Validez de las políticas de asentamientos humanos intermedios	13
2. Contextos generales en los que se han definido las políticas de asentamientos humanos intermedios	15
3. Análisis general de las experiencias	16
4. Establecimiento de una tipología preliminar de crecimiento .	18
5. Instrumentos de aplicación de las políticas referidas a los asentamientos intermedios	24
6. Aspecto institucional y de participación social; algunos rasgos fundamentales	26
7. Síntesis y conclusiones	28
C. RECOMENDACIONES PARA LA ACCION A NIVEL NACIONAL	30
1. Principios fundamentales en la definición de una política sobre asentamientos humanos intermedios	30
2. Consideraciones metodológicas fundamentales en la definición de las políticas relativas a asentamientos humanos intermedios	33
3. Recomendaciones específicas sobre políticas de asentamientos humanos intermedios	35
D. RECOMENDACIONES PARA LA ACCION A NIVEL INTERNACIONAL	39
1. La acción a nivel internacional: análisis crítico	39
2. Líneas de acción específicas	39
Notas	41
BIBLIOGRAFIA SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS INTERMEDIOS: AMERICA LATINA Y EL CARIBE	45

[The page contains extremely faint and illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the document. The text is too light to transcribe accurately.]

RESUMEN

El presente documento, preparado en el marco de las actividades conjuntas acordadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH), constituye un informe preliminar sobre las tendencias teóricas y metodológicas en que se apoya la planificación y la gestión de los asentamientos humanos intermedios en los países de América Latina y el Caribe, y sobre las experiencias concretas que en este campo se han realizado en la región.

La materia que aquí se aborda es de trascendental importancia para los esfuerzos que se llevan a cabo en América Latina y el Caribe, especialmente por parte del sector público, para adaptar la organización del territorio y la estructura de los sistemas de asentamientos humanos al logro de los objetivos más amplios de que dan cuenta los modelos de desarrollo predominantes en la región, y a otros esquemas que empiezan a proponerse con el fin de orientar el desarrollo futuro.

La importancia que se atribuye a los asuntos relativos al asentamiento humano radica fundamentalmente, por una parte, en el convencimiento de la existencia de una determinación mutua entre el proceso de asentamiento de la población sobre el territorio y los procesos más amplios de cambio social y desarrollo y, por otra, en la constatación de las tendencias concentradoras que manifiestan la distribución de la población y las actividades en los territorios nacionales.

Como una reacción ante los problemas que presentan las estructuras territoriales, producto de la interacción entre el estilo de desarrollo adoptado en forma casi generalizada en la región y el asentamiento y, especialmente, como un esfuerzo por buscar soluciones a las situaciones críticas que, según se postula, genera la tendencia concentradora constatada, han venido formulándose algunas propuestas concretas de política y de acción del sector público, mediante las cuales se busca alterar dicho patrón concentrador y modificar la estructura y el funcionamiento de las redes de asentamientos en los países de América Latina y el Caribe.

En la mayoría de los casos, en estas propuestas se incorporan indicaciones estratégicas y de políticas relacionadas con la creación o el fortalecimiento de las llamadas ciudades o asentamientos intermedios, entendiéndose que con dichas medidas los problemas que presuntamente genera la concentración de la población y las actividades económicas quedarían resueltos en virtud del establecimiento de sistemas territoriales más equilibrados.

Gran parte de la argumentación que sirve de fundamento a este tipo de propuestas se apoya en el concepto de desarrollo equilibrado, que sugiere la formulación de políticas destinadas a detener el crecimiento de las grandes ciudades y propicia un sistema de asentamientos que se adecue a una función de distribución normal logarítmica, según la cual a cada asentamiento debería corresponder un tamaño que esté en consonancia con su papel dentro del conjunto del sistema.

/Esta concepción,

Esta concepción, por su parte, se encuentra fuertemente ligada a las formulaciones relativas al tamaño óptimo de una ciudad. De acuerdo con ellas, se han propuesto modelos que tienden a descartar la viabilidad de los asentamientos que superen cierta magnitud demográfica, respecto de la cual no parece haber consenso claro.

Algunos autores sostienen que en estos modelos, así como en su sustrato teórico, se omite una serie de elementos que constituyen los contextos históricos particulares --tales como sus especificidades económicas, sociales, políticas y geográficas-- en que se inscriben los procesos de crecimiento urbano y de movilidad espacial de la población. Resulta indudable que el examen de estos elementos determina la relatividad de cualquier "tamaño óptimo" y obliga a la reformulación de éste en cuanto al estilo de desarrollo predominante, la modalidad de inserción de la economía nacional en el ámbito mundial, la índole y localización de los recursos naturales, el grado de evolución tecnológica alcanzado, las pautas de participación social en las instancias de poder político, las dimensiones del país y su particular recurso histórico.

Por otra parte, los partidarios de la tesis del tamaño óptimo urbano parecieran desconocer el hecho de que el desarrollo económico y social o, al menos, el crecimiento económico, ha mostrado una alta concomitancia con el grado de urbanización. Al parecer, las indivisibilidades tecnológicas que sirven de base al establecimiento de economías de escala, externas y de aglomeración, requieren cierta dosis de concentración y, por lo tanto, precisan que se destinen importantes recursos a la creación y sostenimiento de un sistema urbano provisto de infraestructura y servicios básicos. Quienes sostienen el argumento que se comenta olvidan también el hecho de que los problemas de las grandes áreas metropolitanas son consecuencia de las imperfecciones que exhiben las estructuras económicas y sociales de los países. De hecho, en términos relativos, las deficiencias en materia de provisión de servicios --aunque no necesariamente en cuanto a la magnitud del deterioro ambiental-- tienden a acentuarse más en núcleos urbanos de tamaño menor y, sin duda, en las áreas de alta dispersión demográfica.

En este trabajo se trata, en una primera parte, el asunto de los asentamientos intermedios y su relación con la distribución demográfica y la organización del territorio. A continuación, se hace un análisis de las políticas sobre asentamientos intermedios y las experiencias realizadas en esta materia. Finalmente, en las partes tercera y cuarta, se hacen algunas recomendaciones, tanto para la acción a nivel nacional como internacional.

A. ASENTAMIENTOS INTERMEDIOS, DISTRIBUCION DEMOGRAFICA
Y ORGANIZACION DEL TERRITORIO

1. Examen de conceptos y enfoques teóricos principales

En términos generales, puede decirse que el modelo de asentamiento humano predominante en la región, al margen de las diferencias entre países, presenta una clara concentración geográfica de la población y las actividades económicas y político-administrativas, en torno a uno o dos centros urbanos, junto a una fuerte dispersión del poblamiento rural en territorios prácticamente despoblados. Existe, pues, una distribución altamente polarizada del sistema de asentamientos humanos de la mayoría de los países que se manifiesta en:

- a) la existencia de un reducido número de grandes ciudades, en las que se concentra una proporción importante y cada vez mayor de la población total;
- b) la existencia de numerosos caseríos y pequeños centros poblados, que corresponden a un tipo de asentamiento rural de población dispersa, la que representa actualmente alrededor de un tercio de la población total de los respectivos países, y
- c) un déficit de ciudades intermedias que cumplan funciones regionales o subregionales.

Como ya se ha señalado muchas veces, el desarrollo de la industria en los grandes centros urbanos que presentaban mayores ventajas de ubicación provocó el surgimiento y expansión de nuevas actividades productivas --en particular comerciales, de servicios y financieras--, lo que condujo de hecho a aumentar la diferencia en importancia y magnitud entre dichos centros y los restantes asentamientos de los países. Este crecimiento desigual se ve reforzado por la acción del Estado, que ha contribuido a la concentración espacial, en la medida en que se ha hecho necesario asignar un elevado porcentaje de recursos financieros a los subsistemas centrales, principalmente con el propósito de generar infraestructura adicional, absorber deseconomías de aglomeración, o enjugar los elevados costos de mantención y funcionamiento de las ciudades principales. En este contexto, los asentamientos intermedios se han visto limitados fundamentalmente a cumplir una función canalizadora de los excedentes generados por ellos mismos o las regiones hacia los centros principales, lo que ha restringido así su capacidad de acumulación.

Es importante señalar que, con el avance de los procesos de concentración espacial, el incremento de actividades económicas y demográficas ha sobrepasado, en muchos países de la región, los límites de la ciudad principal, y se han formado verdaderas áreas centrales constituidas, por lo general, por una zona conurbada que actúa como base de una red de centros urbanos de menor tamaño y de áreas rurales directamente vinculadas a dicho núcleo. Estas áreas se han constituido en subsistemas centrales del sistema nacional y actúan como motor de éste.

/Pero, al

Pero, al mismo tiempo, se puede comprobar que durante las últimas décadas se produjeron algunas transformaciones en el panorama urbano de la región, que se han traducido en un aumento relativamente importante de las ciudades pequeñas e intermedias. En efecto, el proceso de redistribución espacial de la población durante los decenios de 1960 y 1970 se ha dirigido, por una parte, hacia una ampliación del espacio ocupado y, por otra, hacia un aumento del grado de concentración de la población. En gran parte, tal expansión espacial o ampliación de las fronteras internas de los países está ligada al surgimiento y desarrollo de núcleos urbanos nuevos, entre los que los asentamientos intermedios y pequeños desempeñan un papel importante.

Las tendencias concentradoras, a que se ha hecho referencia, han producido algunos problemas concretos en las estructuras territoriales resultantes, que se reflejan, por ejemplo, en la utilización de los recursos financieros disponibles en un tipo de urbanización con costos proporcionalmente más elevados que aquellos que se alcanzan en centros de menor dimensión, y en un crecimiento espacial desigual con agudas disparidades regionales, que se manifiestan en importantes diferencias en las condiciones de vida.

En respuesta a estos problemas, se han hecho esfuerzos orientados al logro de cambios significativos en las estructuras territoriales, mediante estrategias que contemplan la redistribución espacial de las actividades y de la población, articuladas en torno a propuestas tendientes a configurar sistemas nacionales o regionales de ciudades, que tienen como base la creación o el fortalecimiento de ciudades intermedias.

Una de las formas más claras de determinar la inserción de los asentamientos intermedios en los sistemas de asentamientos regionales y nacionales, es precisar lo más explícitamente posible las funciones que cumplen al interior de dichos sistemas; entre ellas, destacan por su importancia las funciones de:

- i) concentración de la inversión, a fin de dinamizar las regiones de menor desarrollo relativo, aprovechando las indivisibilidades y las economías de escala del capital social básico;
- ii) concentración de la demanda por servicios, adaptándola a las escalas mínimas de funcionamiento de éstos; y
- iii) atracción opcional para las corrientes migratorias que convergen hacia las regiones centrales.

Para los efectos de este trabajo, se entenderá por asentamientos intermedios aquellos en los que se da un umbral 1/ de diversificación de actividades económicas suficiente 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 significar un eventual deterioro de las condiciones de vida de sus habitantes, elevados costos de funcionamiento e ineficiencias económicas importantes. Lo anterior supone, además, la existencia de una división social del trabajo adecuada y la aparición y el desarrollo, al igual que en los centros mayores, de relaciones sociales de tipo secundario, esto es, formales e indirectas.

2. Distribución demográfica y patrones de asentamiento: visión cuantitativa

La base de los esfuerzos que se han realizado en materia de planificación regional en los países latinoamericanos radica en la consideración de que el origen de los problemas encontrados en su ámbito se atribuye total o parcialmente al patrón predominante de asentamientos humanos. Por ello, esos esfuerzos han tenido el propósito de lograr cambios significativos en las estructuras territoriales, mediante la adopción de estrategias destinadas fundamentalmente a alterar la redistribución espacial de las actividades y de la población; la concreción de estas estrategias requiere de políticas y acciones encaminadas principalmente a la conformación de sistemas de ciudades funcionalmente jerarquizados, en los que los asentamientos intermedios desempeñan un papel de gran importancia.

Sobre este asunto, existen varios enfoques teóricos que interesa analizar, más aún cuando se considera que la adopción de una propuesta de distribución espacial supone, en último término, aplicar una opción teórico-metodológica, ya que no hay consenso sobre algunas cuestiones que pueden ser fundamentales.

La idea de formar y fortalecer ciudades intermedias siempre se ha relacionado con el intento de aproximación a un esquema ideal de asentamientos humanos. Desde los modelos espaciales de equilibrio general, que se fundamentan en las teorías de lugar central de Loesch y Christaller, en diversos proyectos se ha propugnado una distribución óptima de centros urbanos en el territorio. Entre las numerosas propuestas surgidas en relación con los esquemas de organización espacial, las más analizadas en América Latina han sido, básicamente, las que se comentan a continuación.

La primera propuesta se elaboró cuando ciertas experiencias concretas de planificación exigían que se hicieran formulaciones realistas, adecuadas a los condicionantes específicos de las sociedades, tarea que consistía en reorganizar territorios en los que las principales funciones tendían a ser monopolizadas por un centro principal de acumulación. A partir de esa constatación, se desarrolló un esquema con base en la cuantificación de las demandas por servicios de la población y de las actividades según su localización en áreas y regiones de diferentes tipos y extensión. En este esquema, el elemento que determina la jerarquización del sistema de ciudades es la noción de que la función regional es eminentemente compleja, por lo que una sola ciudad no puede entregar a la población y al sistema económico regional todos los servicios necesarios. Así surge el concepto de red urbana,^{2/} constituida en el elemento central del sistema jerarquizado de ciudades, que en esta visión teórica es el elemento básico de la estrategia de reorganización del territorio a escala nacional. En varios países latinoamericanos, esta concepción ha tenido gran influencia en la investigación de los procesos urbanos y en el diseño de estrategias de redistribución espacial.

Otra de las concepciones que se ha analizado en la región es la de los centros de crecimiento, muy ligada a la teoría de los polos de desarrollo, y cuyo propósito fundamental es conducir hacia la definición de políticas de crecimiento de determinados lugares, con el fin de lograr, gracias a ese crecimiento, objetivos regionales o nacionales más amplios. Se parte del supuesto de que la instalación de centros de crecimiento puede servir de factor dinámico a las regiones en las

/que dichos

que dichos centros están ubicados; esto es, cada centro de crecimiento se convertiría en un medio eficaz para superar las situaciones de atraso de las zonas menos desarrolladas de la periferia de cada país, y para iniciar en ellas procesos tendientes a lograr los objetivos de desarrollo nacional. El elemento básico de esta concepción es también una ciudad intermedia que, además de desempeñar la función de centro regional de servicios, ofrece una estructura industrial básica diversificada.

Algunos autores ^{3/} han fundamentado sus argumentos en favor de esta visión teórica en la importancia del papel que podrían desempeñar los centros de crecimiento en el proceso de difusión espacial de innovaciones y, por consiguiente, en el estímulo de los procesos de desarrollo regional. Este postulado se sustenta en dos supuestos básicos: primero, el proceso de desarrollo puede concebirse como la introducción y difusión de innovaciones sucesivas en los espacios funcionales económicos, sociales, culturales e institucionales y geográficos y, segundo, históricamente las condiciones más favorables para la innovación se encuentran en los sistemas urbanos mayores y en rápida expansión.

Tomando en cuenta las limitaciones existentes para aplicar una política generalizada de centros de crecimiento en países como los latinoamericanos --que presentan una aguda tendencia a la concentración espacial y enfrentan serias restricciones de recursos para la formación de capital--, se han elaborado otras opciones a la idea de centros de crecimiento, en que se pretende la realización de una política llamada de desconcentración concentrada, selectiva y limitada, y se propone la conformación paulatina de un número reducido de dichos centros en determinados lugares del territorio; la cantidad de estos centros estaría determinada por la magnitud y el tipo de las necesidades regionales, la complementariedad de los objetivos nacionales y regionales de desarrollo, la cantidad de ciudades existentes que posean la capacidad de transformarse en ese tipo de centros y la disponibilidad de recursos. La ejecución de las políticas que se basan en este esquema tiene como objetivo la disminución del ritmo de crecimiento de los subsistemas centrales y supone la toma de decisiones sobre la concentración de inversiones públicas en los centros escogidos, complementadas con políticas destinadas a estimular el desarrollo de actividades del sector privado en ellos.

En otro tipo de esquema, que tiende hacia la desconcentración espacial sobre la base del desarrollo de ciudades intermedias y que ha adquirido gran auge en el último decenio, no sólo en el ámbito académico, se propone la modificación del patrón actual de asentamiento por medio del robustecimiento de los sistemas urbanos nacionales, con gran cantidad de ciudades de tamaño medio y pequeño que usen tecnologías intermedias y abastecimientos descentralizados de energía, y promuevan la autosuficiencia en la producción alimentaria. Dichas medidas deberían acompañarse de la estructuración de un sistema político y social fundado en comunidades territoriales, comunidades de base que se van agregando en instancias sucesivas e interrelacionadas (locales, regionales y nacionales) de adopción de decisiones.

Es importante subrayar que, por ahora, estas últimas ideas sólo pueden considerarse como un esfuerzo por construir estrategias ideales, dado que difícilmente podrían aplicarse en su totalidad en las condiciones actuales. Sin embargo, no pueden dejar de considerarse como una importante contribución al debate sobre estrategias que incluyan a los asentamientos intermedios como elemento central para modificar los patrones de asentamiento humano.

3. Factores económicos y demográficos que influyen en la dinámica de los asentamientos humanos

Para compenetrarse en el análisis del papel que desempeñan los asentamientos pequeños e intermedios en el proceso de desarrollo, parece importante que se haga primero una breve revisión desde el punto de vista cuantitativo de la situación actual de la región.

Hacia 1960, alrededor de 33% de la población total de América Latina se ubicaba en divisiones administrativas mayores, con una densidad de 50 y más habitantes por kilómetro cuadrado, que abarcaban tan solo el 3.7% del territorio. En 1980, las divisiones con la densidad de población señalada constituían el 7.8% de la superficie de América Latina, y en ellas residía más de la mitad de su población (cerca del 52%). Entre esos mismos años, se produjo, paralelamente, una reducción de los espacios de muy baja densidad de ocupación. Así, mientras en 1960 alrededor del 33% de la superficie de la región correspondía a divisiones administrativas mayores que tenían menos de un habitante por kilómetro cuadrado, en 1980 sólo un 7.7% del territorio presentaba tan baja densidad.

Sin duda en estas cifras se oculta la heterogeneidad existente en los grandes agregados geográficos considerados; a pesar de esto, los datos permiten apreciar, en la mayoría de los casos, una tendencia constante a la concentración de la población en pequeñas zonas del espacio regional. Al mismo tiempo, sin embargo, en algunos países se presentan claros indicios de disminución del ritmo concentrador.

En la Argentina, por ejemplo, se observa que la importancia relativa del volumen de población de la zona central, formada por la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires, descendió durante el decenio de 1970 para acercarse, en 1980, a la cifra registrada veinte años antes. Entre los decenios de 1960 y 1970, se advierte también una declinación importante de ciertas zonas no centrales, como son la región de la pampa y las provincias de Corrientes, Santiago del Estero y San Luis. Simultáneamente, se puede observar un considerable aumento de la importancia relativa del tamaño de la población de las zonas periféricas del país; en conjunto, las regiones patagónica, cuyana, norte y noroeste del país crecieron en los años setenta a una tasa anual de 2.54%, mientras que la del país fue de 1.79%.

En el Brasil, con el establecimiento de Brasilia y los estímulos a la apertura de la frontera agrícola, las regiones "periféricas" (Norte y Centro-Oeste) han experimentado un rápido crecimiento. Se puede afirmar que dichas zonas se han convertido en posibles centros de atracción para los emigrantes de las zonas centrales del país, que han venido perdiendo importancia relativa dentro del conjunto nacional.

México, por su parte, presenta una acentuación de las tendencias concentradoras de población. La población del núcleo formado por el Distrito Federal y los estados de México y Morelos se acrecentó de un 20.5% del total nacional, en 1960, a un 26.5% en 1980. Dicho incremento está determinado por la importancia de la Ciudad de México que, al parecer, se ha intensificado en cada período intercensal.

Las zonas periféricas, que abarcan los estados del Pacífico septentrional y de las fronteras norte y sur del país, presentan dinamismos bastante diferenciados, aunque el resultado neto de ellos se refleja en un ritmo de crecimiento que superó la media nacional en los años sesenta y quedó levemente por debajo de ella en la década de 1970. En gran parte, el mayor crecimiento relativo de la "periferia" entre 1960 y 1970 se debió a que en algunos estados se promovió la apertura de nuevas zonas de riego y la utilización más intensa de las tierras tropicales, así como la explotación de recursos minero-energéticos y la actividad turística.

El Perú, al igual que México, presenta una persistencia significativa de su concentración territorial. En este caso, se observa una creciente concentración de la población en el núcleo formado por el Departamento de Lima y la Provincia del Callao, que entre 1960 y 1980 habría incrementado su participación relativa en la población total de un 22.7 a un 30.5%. No obstante lo anterior, es interesante constatar que la tasa de crecimiento demográfico del núcleo descendió en los años setenta, en relación con el decenio anterior, de un 4.82% a un 3.44%, mientras las zonas periféricas del litoral norte y sur de la región oriental (selva) presentaron un aumento de la tasa de crecimiento demográfico en el último decenio.

En los ejemplos anteriores se señala la diversidad de situaciones que presenta el proceso de redistribución de la población en América Latina. Globalmente, sin embargo, la información indica que la concentración espacial de la población continuó en los años sesenta y setenta, aun cuando su velocidad parece haber declinado, como consecuencia de una disminución del crecimiento de la población total y por la presencia de otras posibilidades de emplazamiento en zonas periféricas.

Si se consideran las características y tendencias de los sistemas nacionales de asentamientos humanos en América Latina, y dada la estrecha relación existente entre los procesos de redistribución de población y de urbanización, puede resultar interesante hacer una breve reseña de las peculiaridades de esta última en la región.

Lo primero que precisa destacarse, según la información disponible, es que el período más dinámico de la urbanización en la región ya se agotó; en la mayoría de los países, se presentó alrededor de la segunda mitad del siglo XX y su ritmo declinó en los años siguientes, junto con la magnitud de la migración rural-urbana que lo acompaña.

Para los efectos del análisis que se intenta hacer, se puede dividir la región en conjuntos subregionales. Así, Sudamérica templada se encuentra en una etapa bastante avanzada del proceso, con un porcentaje elevado de población urbana y con tasas de crecimiento bajas y en continuo descenso. El Caribe, por otra parte, tuvo niveles bajos en 1950, con tasas de crecimiento que han aumentado en la actualidad. Centroamérica se encuentra en una etapa intermedia, con un crecimiento casi lineal, mientras que Sudamérica tropical, en forma más acentuada que el resto, presenta un claro crecimiento entre 1950 y 1980 que luego se atenúa un poco y alcanza niveles de urbanización comparables a los que presentaba la subregión templada hace tres decenios.

/Desde el

Desde el punto de vista histórico, la proporción de la población total que en el siglo pasado vivía en ciudades era inferior a 10% en la mayoría de los países de la región; dicha cifra aumentó lentamente en el primer cuarto del siglo actual y después creció rápidamente. Aun así, todavía en 1950 la población de las ciudades era inferior al 50% de la población total en todos los países latino-americanos para los que se dispone de información, salvo el Uruguay.

En 1960 podían distinguirse cuatro grupos de países, según la proporción de población total que vivía en ciudades de 20 mil y más habitantes. En el primer grupo, integrado por la Argentina, Chile y el Uruguay, más del 50% de la población vivía en ciudades. El segundo, compuesto por Barbados, Belice, Colombia, Cuba, Guyana Francesa, Panamá, Suriname y Venezuela, tenía porcentajes de población residente en ciudades que fluctuaban entre un tercio y la mitad de su población total. El tercer grupo, integrado por el Brasil, el Ecuador, México, el Perú y Puerto Rico, tenía entre un cuarto y un tercio de su población total residente en ciudades. Finalmente, el cuarto grupo, compuesto por los países restantes --Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, el Paraguay, la República Dominicana y Trinidad y Tabago--, mostraba porcentajes muy bajos de población residente en ciudades.

De 20 países con datos actualizados, en 1980 permanecían en esta última categoría solamente El Salvador, Guatemala, Haití y Honduras, y, aunque otros dos tenían menos de un tercio de población residente en ciudades (Costa Rica y el Paraguay), había 14 países que superaban esta proporción. Aunque sólo había cinco países con una proporción superior a 50% (la Argentina, Colombia, Chile, el Uruguay y Venezuela), otros tres (el Brasil, Cuba y el Perú) se hallaban muy cercanos a esta proporción; en los seis países restantes (Bolivia, el Ecuador, Jamaica, México, Nicaragua y la República Dominicana), la población de las ciudades oscilaba entre 34 y 43%.

Dentro de ese panorama general, se pueden distinguir diferentes tamaños de ciudades, con el fin de observar algunas tendencias respecto de la población que vive en ellas e intentar una estimación del grado de importancia del volumen de población de las ciudades intermedias.

Como ya se ha dicho, el concepto de asentamiento intermedio cobra sentido sólo en referencia a un sistema de asentamientos humanos que presente ciertos patrones y características específicos que pueden identificarse, y manifieste cambios estructurales con un determinado dinamismo, producto de diferentes factores, entre los cuales los más importantes son los económicos y los demográficos.

Es importante recordar que el ritmo de crecimiento de la población urbana está en relación directa con el crecimiento natural (diferencia entre la fecundidad y la mortalidad) y la migración, particularmente la rural-urbana. Se encuentra, además, afectado por la eventual reclasificación estadística de los asentamientos, cuando alcanzan un tamaño predeterminado o satisfacen otras condiciones prescritas en las definiciones nacionales de asentamiento urbano. El aumento del grado de urbanización, que supone que la población urbana ha crecido a una tasa mayor que la total, se produce por la acción de los tres mecanismos básicos señalados.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: POBLACION URBANA, SEGUN GRUPOS DE TAMANO DE LAS LOCALIDADES, 1960, 1979 Y 1980

(En miles de habitantes)

Países	Población, localidades de 2 000 a 19 999 habitantes			Población, localidades de 20 000 a 99 999 habitantes			Población, localidades de 100 000 y más habitantes		
	1960	1970	1980	1960	1970	1980	1960	1970	1980
Argentina	2 949	2 923	3 219	1 731	2 564	3 529	10 432	13 323	16 293
Bolivia	250	476	596	261	272	268	524	904	1 626
Brasil	13 938	18 786	20 748	1 306	3 547	9 339	18 294	31 150	46 089
Colombia	2 346	3 203	3 095	932	1 706	3 044	4 273	7 427	10 962
Costa Rica	192	222	356	-	88	180	229	362	506
Cuba	1 069	1 389	1 897	1 012	1 080	1 392	1 722	2 640	3 231
Chile	1 294	1 381	1 201	1 347	1 787	1 769	2 503	3 943	5 786
Ecuador	234	393	417	350	655	866	822	1 311	2 302
El Salvador	352	681	926	114	172	340	342	562	854
Guatemala	639	990	1 278	51	118	335	524	733	1 038
Haití	130	295	384	60	106	104	294	511	854
Honduras	248	409	554	82	116	217	134	351	661
México	8 230	12 334	15 960	4 078	5 885	8 813	6 896	11 924	20 679
Nicaragua	293	339	469	92	205	346	211	421	676
Panamá	88	125	282	85	135	201	281	451	599
Paraguay	165	222	203	-	71	199	393	554	821
Perú	1 698	2 573	2 802	904	1 385	1 591	1 817	3 694	6 572
República Dominicana	332	395	333	213	407	740	390	888	1 528
Uruguay	449	526	515	498	522	610	1 025	1 255	1 312
Venezuela	1 193	1 346	1 382	1 590	2 269	4 357	1 936	4 030	5 709
<u>Total</u>	<u>36 089</u>	<u>49 008</u>	<u>56 609</u>	<u>14 706</u>	<u>23 090</u>	<u>38 240</u>	<u>53 042</u>	<u>86 434</u>	<u>128 098</u>

Fuente: CELADE, sobre la base de censos.

/Desafortunadamente, los

Desafortunadamente, los antecedentes con que se cuenta para los años sesenta y setenta no permiten que se establezca exactamente la ponderación de cada uno de esos elementos. No obstante, al existir suficientes antecedentes como para suponer que el crecimiento natural en las zonas urbanas de la región (especialmente en aquellas de mayor tamaño y de más diversificada estructura productiva) sería menor que el de las áreas rurales, en virtud del descenso más pronunciado de la fecundidad en aquellas, podría pensarse que el mayor grado de urbanización obedecería, en lo fundamental, a la migración y al aumento del número de lugares urbanos censados, que corresponde tanto a la reconversión de localidades anteriormente clasificadas como rurales, como a los efectos ejercidos por la expansión del perímetro de las ciudades sobre áreas rurales aledañas.

La falta de información suficiente requiere que se efectúen estimaciones indirectas acerca de la contribución de cada uno de los factores indicados al crecimiento de la población urbana. En una de las estimaciones 4/ se indica que alrededor de dos tercios del aumento de la población urbana de América Latina se debe al crecimiento natural (64% entre 1960 y 1970 y 72% entre 1970 y 1980), y que el aporte conjunto de la migración, la "reclasificación" o la "anexión", que corresponde a transferencias netas de las zonas rurales a las urbanas, ha decrecido en los últimos decenios. (De 36% en los años sesenta a 28% en los setenta.) Este último componente, en definitiva, da cuenta del aumento del grado de urbanización en América Latina, el que --como se dijo-- se ha atenuado en las últimas décadas. Al mismo tiempo, el crecimiento de la población urbana también ha mostrado una tendencia a la disminución, como reflejo del descenso del crecimiento natural de la población total de los países. Se estima que la tasa de crecimiento de la población urbana disminuyó de 4.23%, entre 1960 y 1970, a 3.41% en el decenio siguiente.

En las transferencias netas de las zonas rurales a las urbanas que, según se indicó, son las que explicarían en mayor medida el aumento del grado de urbanización en América Latina, la migración rural-urbana desempeña un papel fundamental.

En general, en las teorías económicas se interpretan los movimientos migratorios como un mecanismo de ajuste de la mano de obra a la cambiante distribución espacial de los recursos productivos que acarrea el proceso de desarrollo económico. Se podría pensar que la evolución de la técnica y los gustos de la población, junto con la elevación del nivel de vida, juegan un papel fundamental en la localización de las actividades y la población.

Las denominadas economías externas, que surgen de la aglomeración de actividades y población en unos pocos centros urbanos, constituyen una buena base explicativa de algunas de las tendencias modernas de la localización espacial de la economía, sobre todo en relación con la existencia y el costo de los factores de la producción y con la proximidad de la demanda. Respecto del costo de los factores, el adelanto tecnológico en general y del transporte en particular, han contribuido a restar importancia al suministro de materias primas y productos semielaborados, como factor de localización de la mayoría de las industrias manufactureras. Esos avances, además, contribuyen a aumentar la movilidad de la mano de obra. De esta forma, las actividades orientadas hacia el aprovechamiento

de los recursos naturales (tierra, yacimientos minerales, bosques, etc.) pierden importancia relativa en cuanto a producto generado y población ocupada.

El progreso técnico y el crecimiento económico, que normalmente lo acompaña, contribuyen de diversas maneras a acrecentar las economías externas de aglomeración y favorecen la concentración espacial de las actividades y la población. En primer término, se libera a una parte cada vez mayor de la población de su dependencia de la tierra y se debilitan los vínculos físicos de la industria con la ubicación de los recursos naturales. En segundo lugar, con el aumento del ingreso per cápita, la estructura del consumo cambia en favor de aquellos bienes y servicios provistos por actividades orientadas hacia la participación en el mercado, de forma tal que aumenta continuamente la fracción del ingreso nacional gastado en tales bienes y servicios. En tercer término, las economías externas crecen con el aumento, en la escala de producción, de las grandes empresas y las empresas complementarias que necesitan la concentración, debido a las relaciones técnicas que unen sus procesos productivos. Estas condiciones, que son interdependientes, conjuntamente con la más alta productividad del capital invertido en aquellas actividades que más se benefician de las economías externas de aglomeración, actúan en un proceso acumulativo y refuerzan con el tiempo la tendencia hacia el establecimiento de un patrón de distribución concentrada de actividades y población, que en América Latina alcanza proporciones críticas.

Es interesante observar algunos indicadores que permiten seguir gráficamente el proceso de urbanización desde un punto de vista demográfico y económico. La participación del producto agropecuario en el producto total ha disminuido en la mayoría de los países: mientras en la etapa preindustrial esa proporción estuvo entre 50 y 66%, últimamente fluctuaba entre 10 y 20%. A su vez, la participación del producto industrial en el producto total creció de un 20 a un 40 o 50%.

Por su parte, tiende a declinar la importancia de la mano de obra dedicada al sector agrícola. La pérdida de importancia relativa del producto de la agricultura significa que el capital y el trabajo empleado en el sector crecen a tasas más bajas que en los demás sectores de la economía. Como la tasa de crecimiento natural de la población, y por ende la mano de obra, es más alta en la zona rural, la menor tasa real sólo se podría explicar por la migración de los trabajadores agrícolas, lo que hace que la fuerza de trabajo empleada en los sectores industriales y de servicios aumente en casi la totalidad de los países de la región, aunque en forma variable de unos a otros.

A modo de resumen, y de acuerdo con lo expuesto, puede decirse que las características del desarrollo económico de los países latinoamericanos que más han afectado --y continúan afectando-- la movilidad y los patrones de distribución espacial de la población son dos. La primera, se refiere a la existencia de un desarrollo regional diferenciado de la economía. Es decir, en pocas zonas y con una pequeña proporción de la superficie total, se concentran el ingreso, el producto que genera la industria, la red de transporte, los servicios especializados que sirven a las empresas y al gobierno, la construcción de viviendas, las obras de urbanización, la educación, el arte, la recreación, etc.

La segunda característica se refiere al escaso desarrollo experimentado por la agricultura que ha mantenido una baja productividad. La excepción es la agricultura de tipo comercial, que produce principalmente para la exportación; sin embargo, este sector absorbe sólo una pequeña parte de la mano de obra agrícola en casi todos los países de la región. Las críticas condiciones de la economía agrícola se agravan, además, por el deterioro creciente de las relaciones de intercambio de productos agrícolas en relación con productos no agrícolas.

Aunque no existen pruebas empíricas confiables, se puede afirmar que, en general, en los últimos años el ritmo de crecimiento urbano va en disminución, en la medida en que se pasa de asentamientos más pequeños a centros más grandes. Desde este punto de vista, los asentamientos pequeños e intermedios deberían presentar tasas de crecimiento más altas que los centros principales. Esto se debe fundamentalmente a la acción de la migración, si se supone, como se hacía en el análisis del crecimiento urbano total, que el crecimiento natural no es el que explica las diferencias al interior del sistema urbano.

La migración a los centros principales debería ser considerable para que aumentara su tasa de crecimiento; por ello, en dichos centros ésta tiende a estabilizarse. Por el contrario, la migración neta rural-urbana hacia los asentamientos pequeños e intermedios, aunque cuantitativamente menor que en el caso anterior, tiene mayor repercusión en la tasa de crecimiento de esos asentamientos.

Finalmente, cabe mencionar que es muy probable que se observen diferencias importantes en las tasas de crecimiento de las ciudades intermedias. Ello se debe, básicamente, al tipo de estructura económica que las caracteriza, el cual influye para que una ciudad, y no otra, atraiga un mayor contingente de migrantes.

B. POLITICAS PARA ASENTAMIENTOS INTERMEDIOS: REVISION DE LA EXPERIENCIA

1. Validez de las políticas de asentamientos humanos intermedios

Los asentamientos humanos intermedios de la región, aun reconociendo su notable heterogeneidad, han sido objeto de una importante cantidad y variedad de políticas explícitas e implícitas, cuyo carácter y alcance social, así como sus efectos en el tiempo y las principales consecuencias de su aplicación (especialmente en relación con los propios objetivos preestablecidos), se intenta analizar a continuación.

Quizá sea importante considerar primero, aunque brevemente, el conjunto de argumentos que dan validez al planteamiento de políticas para asentamientos humanos intermedios, 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

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

En primer lugar, como ya se ha señalado, es difícil uniformar criterios acerca del concepto de asentamiento humano intermedio para países de muy diferente tamaño geográfico y económico, con gran diversidad de aparatos productivos --diferenciados aun dentro de los países--, y con sistemas de distribución territorial de la población y actividades económicas que corresponden a distintas modalidades históricas y culturales.5/

En segundo lugar, las políticas aplicadas constituyen un mosaico extraordinariamente amplio, se inscriben en concepciones teóricas diversas y parciales,6/ han tenido una desigual permanencia en el tiempo y se han formulado en contextos sociopolíticos también distintos. Aumenta la dificultad de efectuar un análisis exhaustivo y, sobre todo, una revisión de carácter comparativo por el hecho de que muchas de las políticas están implícitas en la acción gubernamental, privada o social directa, y por la discrepancia entre la formulación de las políticas y la realidad de su ejecución.

En tercer lugar, el análisis de las políticas, referidas a los asentamientos humanos intermedios, no puede separarse del complejo conjunto de políticas nacionales, interregionales, intrarregionales y locales sobre asentamientos humanos.

Desde esta perspectiva y con el propósito indicado, pueden aplicarse plenamente varios de los estudios, reflexiones y experiencias sobre planificación regional en América Latina y el Caribe.7/

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 como elementos que podrían guiar una exploración más sistemática, referida a situaciones particulares de cada país, ya que sólo un esfuerzo tipológico 8/ riguroso sobre los asentamientos humanos intermedios hará posible que se saquen conclusiones más específicas y sólidas.

Hechas estas salvedades, conviene rescatar aquel conjunto de argumentos que usualmente se utilizan para dar validez a una acción planificada, predominantemente pública,9/ referida a los asentamientos humanos intermedios:

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

b) luego, se sostiene que las ciudades intermedias serían capaces de soportar formas de desarrollo (con diversos grados de autosuficiencia) en sistemas regionales periféricos, incorporando importantes economías de escala, externas y territoriales, al menos suficientes como para originar un orden territorial nacional que suponga una ocupación más uniforme y geopolíticamente más estable del territorio;

/c) se

c) se argumenta también que las características de los nuevos esquemas u opciones del desarrollo, fundados en ventajas reales de las economías latino-americanas, 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 la estructuración de sistemas regionales intermedios nacionales;

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

e) se considera que el ámbito regional --intranacional-- sería especialmente válido para realizar esfuerzos de descentralización gubernamental,^{10/} asociados con procesos eficaces de democratización y demandas vigentes de planificación y acción multisectorial coherentes y de diseño de políticas concertadas, y

f) se sostiene, finalmente, que, en el espacio de influencia de las ciudades intermedias existen mayores posibilidades de instaurar sistemas reales de participación de la base social organizada, condición que se considera cada vez más indispensable para estabilizar y sostener procesos democráticos y fundamental para formular diagnósticos y elaborar estrategias y proyectos.

2. Contextos generales en los que se han definido las políticas de asentamientos humanos intermedios

Las diversas políticas referidas a los 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, conviene destacar algunos elementos comunes a los diferentes contextos en que se diseñaron las políticas y que sirven de marco para su análisis posterior.

En primer lugar, prácticamente en todas las experiencias conocidas, el gobierno desempeña un papel estratégico y los diseños se enmarcan, por tanto, en el tipo conocido como de políticas públicas. En la medida en que las acciones gubernamentales se inscriben en diversos planteamientos ideológicos y doctrinarios, las políticas correspondientes se teñirán de esos rasgos. En este sentido, en un análisis exhaustivo que desarrolló el ILPES ^{11/} sobre el estado de la planificación en la región, se pudo hacer una interesante identificación tipológica de formas ideológico-doctrinarias que dan cuenta del sentido de las propuestas de planificación y de las políticas referidas a los asentamientos humanos.

Por su parte, en los diferentes contextos sociopolíticos y sus respectivas formulaciones de planificación se suponen diversos esquemas y estructuras de participación social y la presencia de distintos vínculos sociogubernamentales. 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 depende, en buena medida, la factibilidad de una propuesta de planificación.

/La afirmación

La afirmación de carácter general que aquí se hace --que obviamente requiere especificidad para cada experiencia nacional o regional, en cada tiempo histórico también particular-- es que en la región han predominado esquemas de planificación intervencionistas --que hacen hincapié 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 intermedios, que presentan importantes deficiencias en el ámbito de la participación social, prácticamente desconociéndose esquemas de intervención popular en el diseño, gestión y control de programas y proyectos.

Además, las opciones más globales en favor del desarrollo de los países de la región (esfuerzos de industrialización sustitutiva y diversificación de la estructura de las exportaciones, entre otros) a menudo no conceden un papel importante a las ciudades medias o los subsistemas de asentamientos humanos que propugnan.

3. Análisis general de las experiencias

Las experiencias de planificación en materia de asentamientos humanos intermedios en América Latina y el Caribe --incluso si se reconoce la importante diversidad de situaciones y ensayos y la necesidad de efectuar investigaciones más sistemáticas sobre el tema-- han obtenido magros resultados, especialmente en cuanto a vitalizar las ciudades intermedias y sus respectivos subsistemas de asentamientos humanos periféricos.

Convendría referirse aquí a muchas experiencias e investigaciones que han versado sobre modalidades de planificación y planteamientos de políticas relativas a asentamientos humanos intermedios,^{12/} las que en general demuestran que en las últimas décadas de planificación territorial en la región (tanto en su aspecto intrarregional como urbano), las mencionadas 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 eficaz 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:

a) Estas políticas han tenido un fuerte carácter idealista, utópico y academicista, lo que se manifiesta inicialmente porque en la mayoría de las experiencias existe un diagnóstico impreciso de la realidad de las ciudades intermedias y sus áreas de influencia regional. (Insuficiencia del análisis de las fuerzas sociales que propician el cambio y el comportamiento de los sectores económicos, por ejemplo.) La imprecisión en el nivel de conocimientos de la realidad que ha de modificarse se enmarca con facilidad en esquemas explicativos sencillos (minimización del esquema de dominación centro-periferia a nivel nacional, por ejemplo) y evidentemente parciales. El predominio de las categorías espaciales por sobre las categorías sociales y la dificultad de contar con un marco conceptual interdisciplinario que genere la capacidad de llevar a cabo enfoques comprensivos, cae también en un academicismo estrecho, mucho más cercano al trabajo de laboratorio que a la praxis social.

/Finalmente, hay

Finalmente, hay que destacar la base predominantemente utópica en que se apoya, muchas veces, 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.

b) En la mayoría de los casos, faltan estudios de factibilidad y viabilidad de las políticas diseñadas, que muchas veces no resisten fácilmente un análisis de coherencia interna o se formularon sin que se llevara a cabo una revisión de los insumos existentes. Muy a menudo, también, las proyecciones de los recursos financieros necesarios para concretar las propuestas son imprecisas, y no se efectúan 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 se realizan con una metodología inadecuada que no toma en cuenta los cambios significativos socioterritoriales que impone la existencia de alianzas político-sociales amplias y estables.^{13/}

c) Las políticas referidas a los asentamientos humanos intermedios se han integrado escasamente con las macropolíticas de desarrollo en los países de la región. Esta desvinculación se pone de manifiesto por:

- i) dificultades severas para que las propuestas de políticas territoriales, en particular las que se refieren a las ciudades intermedias y sus subsistemas regionales, formen parte de las políticas prioritarias o centrales del desarrollo nacional;
- ii) importantes deficiencias en la integración de las políticas sobre asentamientos humanos intermedios, tanto en las políticas nacionales centrales, como en las sectoriales (especialmente en las industriales, las agrarias y las de recursos naturales), y
- iii) falta de integración del conjunto de políticas territoriales entre sí, dada la falta de estrategias coherentes referidas al sistema nacional de asentamientos humanos.^{14/}

d) Las políticas no se refieren al conjunto de recursos utilizables, que constituyen el total del potencial de desarrollo de las regiones y las ciudades intermedias, en particular a los recursos materiales para la provisión de bienes y servicios del hábitat,^{15/} a la variedad de tecnologías adaptadas que se hallan en esos ámbitos y, especialmente, a la capacidad social de organización que existe en esos asentamientos humanos. Por el contrario, muchas de las políticas plantean el problema de la utilización de los recursos regionales presentes con posterioridad al establecimiento de las opciones.

e) Las políticas relativas a los asentamientos humanos intermedios no se fundamentan suficientemente en un reconocimiento de sus especificidades; más bien, se diseñan de acuerdo con marcos generales, sin buscar su adaptación 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,

medias que, por diversas razones (geopolíticas, de explotación de recursos naturales, etc.), se constituyen tanto en centros de crecimiento explosivo, como en centros de actividad en regiones predominantemente rurales. Evidentemente, es necesario considerar estas circunstancias peculiares para proceder a la determinación de políticas que respondan a un análisis acucioso de cada realidad, los insumos particulares que se encuentran en ella y las diversas opciones e instrumentos de activación y desarrollo que corresponden a cada caso.

4. Establecimiento de una tipología preliminar de experiencias

Constituye, sin duda, una compleja dificultad dar cuenta de una tipología de experiencias que establezca --incluso con importantes grados de imprecisión-- una clasificación de modalidades principales de políticas. Sin embargo, y teniendo presente esa importante restricción, se pueden distinguir algunos tipos, dentro de las políticas que se proponen activar y desarrollar las ciudades intermedias.

Dicha distinción se determina fuertemente por los rasgos comunes de los diferentes contextos, mencionados anteriormente, y la necesidad de especificar las situaciones que ya se han abogado, así como por las diferentes bases sectoriales productivas en que se inscriben las políticas analizadas (industrial, minera, agrícola, entre otras). En la clasificación que sigue se hace hincapié, como criterio distintivo, en el objetivo central de las experiencias más importantes que se han producido en la región.

a) Las políticas de creación de asentamientos intermedios

Estas experiencias, habitualmente inscritas en formulaciones de políticas del tipo polos de desarrollo, muestran una importante variedad de actividades motrices, tanto industriales, de explotación de recursos naturales y energéticos, como directamente productivas, de servicios y terciarias. Generalmente, se vinculan a experiencias de desarrollo territorial fronterizo en que predominan opciones geopolíticas de activación de regiones periféricas. Usualmente en estos casos, las nuevas ciudades medias se fundan inicialmente sobre un asentamiento humano (o un pequeño subsistema de asentamientos) de escaso desarrollo, con baja densidad de población y sin signos de dinamismo anterior. De allí que habitualmente se produzcan situaciones de crecimiento explosivo, con un cambio radical en la estructura de la base económica y las dinámicas de crecimiento de la población y de creación de infraestructura económica y social básica.

Estas circunstancias y sus diversas consecuencias obligan a las autoridades pertinentes a dedicarse a una actividad prácticamente continua de formulación y reformulación de políticas de carácter general y sectorial, en un intento por racionalizar el crecimiento y dar respuesta adecuada a las crecientes demandas de recursos y servicios que origina. Además, en la mayoría de los casos, dichas políticas son instrumentos para el logro de objetivos nacionales; de ahí que el desarrollo del asentamiento intermedio se explique no por opciones locales, sino por prioridades establecidas en un modelo global que tiene como espacio de referencia el país. Esta instrumentalidad justifica la asignación de un volumen cualitativamente mayor de recursos, la instalación de nuevas actividades en la localidad y una elevación cualitativa y cuantitativa de los servicios, el comercio y la actividad urbana en general.

/También se

También se altera la institucionalidad gubernamental local e incluso es posible --dada la prioridad nacional que explica este crecimiento-- que se establezcan corporaciones u otras formas institucionales regionales y locales con atribuciones amplias, recursos propios e importantes grados de autonomía. En ese contexto, se produce una variación fundamental en la estructura social de la localidad, donde aparecen nuevos actores sociopolíticos al interior de la sociedad civil y se produce un probable desplazamiento de las fuerzas sociales anteriores. La activación general en este tipo de ciudades medias será notable, aunque se vea sometida a la inestabilidad del crecimiento explosivo y a los altos costos nacionales que sufre tal modalidad expansiva.

Los programas específicos de crecimiento y diversificación de las funciones y actividades urbanas abarcarán prácticamente el conjunto de la actividad de la ciudad. Se desarrollarán importantes inversiones en infraestructura económica, energía, transporte y comunicaciones, así como infraestructura social básica, educación y salud. Se destacarán claramente programas específicos en el ámbito de la vivienda y los servicios urbanos.

Acerca de la eficacia de estas políticas, puede decirse que en la mayoría de los casos se ha logrado un desarrollo real de las nuevas ciudades medias, las que han atraído importantes contingentes de población y se han diversificado en cuanto a sus actividades económicas. Sin embargo, estos logros, además de costosos desde el punto de vista del presupuesto nacional, tienen efectos acumulativos negativos y son inestables o, mejor dicho, su estabilidad depende del grado de permanencia de las prioridades nacionales establecidas.

En la experiencia latinoamericana hay varios ejemplos de estrategias que tienen como fundamento la teoría de los polos de desarrollo y cuyo patrón está definido por el objetivo de crear ciudades intermedias aun cuando, en muchos casos, más bien se trata del fomento de tejidos urbanos existentes y de actividades, principalmente industriales, de carácter incipiente.

A modo de ejemplo, se pueden citar dos casos. El primero, en México, tuvo como objetivo la creación de ciudades satélites vinculadas a la descentralización industrial del Distrito Federal. Se inició en 1953 con el establecimiento de Ciudad Sahagún, a 50 km de la capital; hasta 1970, se habían instalado 22 parques industriales, de los cuales 14 eran privados. Estos centros se clasificaron como submetrópolis desconcentradoras. El efecto neto fue la creación de una inmensa metrópoli formada por los parques industriales del Distrito Federal y la ciudad tradicional en expansión, en donde surgieron asentamientos periféricos o colonias populares, caracterizados por el alto grado que alcanza la pobreza de sus habitantes.

El caso de Ciudad Nezahualcóyotl es ilustrativo. Nació hace 40 años, espontáneamente, vinculada al poblamiento y dinámica periférica de la ciudad; en los años cincuenta la industrialización descentralizada impulsó fuertemente su proceso de crecimiento.

En 1963 se creó el municipio respectivo y se legalizó de esta forma la nueva ciudad, la cual entró en una etapa de consolidación orgánica, de acuerdo con las políticas referidas al asentamiento humano para este caso particular.

Un segundo caso, más conocido, es el de la Corporación Venezolana de Guayana. Establecida para desarrollar esta región venezolana rica en recursos naturales, sus propósitos y fundamentos se vinculan estrechamente a lo que hoy podría considerarse como un esquema de creación de ciudades intermedias, aunque en rigor originalmente constituyó un caso de desarrollo regional polarizado.

Durante los años cincuenta, en la zona de Guayana se produjeron importantes cambios, que contribuyeron al establecimiento de nuevos asentamientos humanos. Se fundó Puerto Ordaz que, junto a la localidad ya existente de San Félix, integraría más tarde la Ciudad Guayana. En la segunda mitad del decenio 1950-1960, se inició la construcción de la planta siderúrgica y de la primera usina hidroeléctrica (Macagua) y se realizó también el dragado del río Orinoco para ampliar el curso navegable hasta Puerto Ordaz. Se creó, además, la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), que se encargaría del desarrollo integral de la región,

En esos años, los asentamientos que posteriormente integrarían Ciudad Guayana vieron aumentar su población de 4 mil a 30 mil habitantes entre 1950 y 1961; por su parte, Ciudad Bolívar, a unos 100 km de distancia, duplicó su población en el período, hasta llegar a 63 mil habitantes. A fines de 1961, se fundó Santo Tomé de Guayana, ciudad concebida como núcleo físico central del vasto programa de la CVG.

Durante los años sesenta, la CVG organizó empresas subsidiarias especializadas en siderurgia (SIDOR) y en energía (EDELCA); creó una empresa encargada de la explotación de la bauxita (ALCASA), y concluyó una etapa de otra gran central hidroeléctrica (Gurí). Gracias a todo ello, la región pasó a generar un tercio del total de la energía producida en el país. Con esto se dio por terminado el ciclo fundamental del programa de Guayana, esto es, el establecimiento de las industrias básicas que permitieran la eventual formación de un complejo integrado por industrias intermedias.

En la década de los años sesenta el crecimiento de Ciudad Guayana fue realmente vertiginoso: de 30 mil a 144 mil habitantes entre 1961 y 1971 (con una tasa de crecimiento de 15.8% anual). Por su parte, Ciudad Bolívar superó los 103 mil habitantes en 1961, aunque creció a un ritmo mucho menos marcado (tasa media anual de 4.7%). La región en su conjunto se incrementó en casi 200 mil habitantes, a una tasa anual de crecimiento de 55%, que fue en su mayor parte absorbido por la zona de Ciudad Guayana, donde, como resultado de ello, surgieron serios problemas. La tasa de desempleo abierto alcanzaba cerca de 15% en 1973 y, en 1970, el déficit de viviendas superaba el 46%, situaciones que, unidas al alto costo de los bienes de consumo indispensables (especialmente alimentos), la considerable distancia respecto de otras ciudades importantes y la carencia de medios locales de recreación y difusión cultural, conjuntamente con la insatisfacción de las necesidades básicas de la población y la persistencia de modalidades de segregación en la ocupación del suelo, hacen de Ciudad Guayana un modelo real muy distinto del modelo teórico elaborado en tiempos de su fundación.

/En resumen,

En resumen, se puede decir que aunque la magnitud de las inversiones contempladas en los programas relativos a la creación de Ciudad Guayana es considerable, ésta no ha contribuido a la formación de un contrapeso eficaz para la concentración metropolitana en Venezuela. Ciudad Guayana, desvinculada totalmente de la región, aparece como una isla dentro de ella. No se han modificado sustancialmente los niveles de vida de sus habitantes, no ha habido un crecimiento autosostenido y, como se señaló, no se ha evitado ni reorientado el proceso de migraciones internas. En definitiva, no se ha detenido sino parcialmente la tendencia a la concentración del crecimiento industrial en la región central, como tampoco se ha aliviado la gran diferencia de ingresos que existe entre el centro y la periferia del país.

b) Políticas de fomento del desarrollo de ciudades medias ya establecidas que muestran poco dinamismo actual

Estas políticas consisten principalmente en el establecimiento de prioridades nacionales para la activación de ciudades medias en subsistemas de asentamientos humanos de bajo desarrollo, y finalmente suponen un régimen de selectividad entre las diversas ciudades medias y sus respectivos subsistemas regionales en función de prioridades sectoriales, políticas nacionales de integración territorial, políticas de población, etc.

La activación de ciudades medias a que se refieren estas políticas, se suele integrar en esquemas de planeamiento interregional nacional, que fijan prioridades para regiones concretas; de esta manera, estas políticas se inscriben en una concepción orgánica del sistema regional nacional y son el instrumento para el logro de objetivos tales como la retención de población y el desarrollo a mediano y largo plazo centrado en la explotación de los recursos naturales. Además, poseen motivaciones vinculadas con políticas de mejoramiento de las condiciones de vida de la población y con políticas de descentralización o desconcentración de la actividad gubernamental, por una parte, y del aparato productivo y de prestación de servicios, por otra. Estas políticas requieren un aumento importante del monto de la inversión en infraestructura económica y social básica. A diferencia de las anteriores, en estas estrategias se parte de una situación de cierto dinamismo relativo y lo que se busca es, básicamente, la implantación de medidas de desarrollo que presenten un incremento cuantitativo respecto de los niveles iniciales.

En cuanto a la eficacia de estas políticas, puede decirse que, en general, sus resultados han sido relativamente pobres. Ello se explica, en parte, porque un ascenso en los niveles de actividad de estas ciudades medias y sus respectivos subsistemas regionales de asentamientos humanos supone un esfuerzo paralelo de activación de las condiciones económicas generales causantes de la situación de depresión y estancamiento que se desea corregir, desde el punto de vista de su expresión local. Estas medidas suponen también una importante movilización de recursos públicos centrales, habitualmente comprometidos en otras líneas de actividad, y, en la medida en que son poco eficaces para movilizar recursos regionales no convencionales, especialmente en cuanto a organización y movilización social, sólo alcanzan logros limitados.

Un caso ilustrativo de este tipo de políticas se encuentra en Colombia. Inserto en el Plan de Desarrollo 1969-1972, se formuló el Programa de Ciudades Intermedias, cuyos objetivos fueron básicamente tres: reorientar las inmigraciones hacia las ciudades de entre 30 000 y 350 000 habitantes, promover su crecimiento económico y desarrollar su infraestructura.

El cambio en la conducción política de la nación en 1974 significó una mayor capacidad de influencia en las decisiones por parte de los terratenientes, la burguesía rural y, en general, el capital financiero adscrito al mercado de tierras y la agroexportación. Al desarrollo industrial, motor del crecimiento y sostén del Programa mencionado, se le asignó un papel secundario y los préstamos irreversibles de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID) se canalizaron hacia la construcción de infraestructura relacionada con proyectos aislados, con prescindencia de los postulados de armonización del modelo original. De esta manera, el Programa --de origen público-- paulatinamente pasó a manos privadas y más de la mitad de los fondos destinados originalmente a su ejecución se desviaron a las grandes ciudades, de forma que sólo 20% de los montos originales presupuestados se asignaron a las ciudades intermedias, donde se utilizaron exclusivamente en el desarrollo de la infraestructura de servicios, desestimándose casi completamente los objetivos iniciales.

c) Políticas generadoras de ciudades medias, en contextos de reagrupación de subsistemas de asentamientos humanos rurales

Son políticas que plantean una reintegración del sector rural y, de acuerdo con distintos puntos de vista, se define como el sector clave de las perspectivas de desarrollo de largo plazo en los países de la región.^{16/}

Estas estrategias, incentivadoras de ciudades medias, han tenido un desarrollo práctico relativamente menor en los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, es fundamental destacarlas como una modalidad de política posible, dado que buena parte de los subsistemas de asentamientos humanos en la región son predominantemente rurales. A la vez, hay que destacar la práctica (bastante común en los procesos de planificación en la región) de diseñar políticas específicas para el medio rural, como son las reformas agrarias, o las de desarrollo rural integrado, en las cuales la cuestión de los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial desempeñan un importante papel.

En estos casos desempeña un papel fundamental el tipo de desarrollo agrícola que se pretende llevar a cabo en la región de referencia. La especialización productiva (sus ciclos productivos, los grados de ocupación de fuerza de trabajo y su estacionalidad; las demandas infraestructurales energéticas, de riego y transporte), el nivel previo de desarrollo y diversificación, el régimen de tenencia de tierras y las políticas de comercialización, serán todos factores claves para explicar los posibles cursos de desarrollo agrario y su repercusión en el ordenamiento del territorio y los desplazamientos de la población.

Aunque la importancia espacial de toda forma de desarrollo agrario es vital y bastante evidente, la escasa incorporación explícita de ese aspecto en las políticas respectivas es notoria en la región y hace difícil el estudio sistemático de estas experiencias. Aun así, en los esquemas de desarrollo rural integrado muchas veces se establecen políticas de infraestructura económica, una acabada y activa programación de inversiones en servicios indispensables y cierto ajuste de las estructuras institucionales gubernamentales, dada la gran precariedad existente en todos esos importantes aspectos de la vida rural.^{17/}

La eficacia de estas políticas --incluso con las restricciones ya establecidas sobre el alcance limitado de las experiencias-- es también relativamente baja en lo que se refiere a la activación de ciudades medias, porque los aspectos relativos a los asentamientos humanos son habitualmente secundarios en el contexto general en que se ubican las políticas de cambio agrario y rural. Además, el escaso éxito alcanzado en gran medida se debe al volumen de los recursos públicos requeridos, para los que, también, se presentan diversos usos posibles. Por último, estas propuestas están condicionadas por las limitaciones de los recursos técnicos e institucionales a que se enfrentan los esfuerzos por darles un carácter nacional generalizado.

En estos casos, más que en los anteriores, la restricción de los cuadros técnicos especializados y la debilidad de las estructuras institucionales son factores adicionales que restan eficacia a las políticas propuestas.

Uno de los ejemplos de estas políticas se encuentra en Bolivia, donde la presencia de conflictos interregionales tradicionales, en muchas ocasiones, ha hecho aparecer los planes globales como la suma de diferentes planes y estrategias regionales diseñados con fuerte rasgo autonómico que, por esa razón, provocan la dispersión de la población y las actividades, lo que, según se sostiene, dificulta la generación de economías de escala y de aglomeración en el país. Para enfrentar esta situación, en el Plan de Desarrollo Económico y Social de 1976-1978 se planteó el logro de una integración eficiente del territorio nacional, sobre la base de la agrupación de unidades territoriales (ciudades y regiones rurales) en torno a los principales recursos del país que se encuentran sólo en ciertas zonas. Se impuso como primera prioridad el desarrollo rural, a través del Programa de Desarrollo Rural Integral, y se hizo hincapié en los procesos de colonización campesina por medio de medidas que, en definitiva, son las que con mayor regularidad se han llevado a la práctica. En gran parte, este conjunto de objetivos, que tiene como elemento básico para la acción la generación de nuevos polos y la revisión de los esquemas de regionalización, permanece hasta ahora en una etapa meramente enunciativa, ya que no existe en Bolivia una legislación específica a escala nacional que convierta las estrategias y planes globales en directrices más definidas y precisas para la acción concreta del gobierno y el sector privado.

d) Políticas de consolidación de ciudades medias de desarrollo relativo

Se refieren a un conjunto complejo de medidas --más o menos amplias y coherentes-- orientadas al desarrollo paulatino y continuo del sistema de ciudades medias existente, en el que se reconoce, por cierto, su diversidad.

Debido a la escasez de recursos, en las actuales circunstancias de crisis --y muy probablemente en el futuro próximo de la región--, así como la existencia de otras opciones para la inversión y el gasto público, la insuficiencia de los sectores privados y los propios sectores sociales para llevar a cabo esfuerzos significativos de inversión en las ciudades medias, es necesario reflexionar acerca de esta forma de política, que busca principalmente cómo evitar el deterioro que presentan muchas ciudades intermedias y sus respectivos subsistemas regionales de asentamientos.

Estas políticas conducen a dar prioridad a la racionalización de la inversión y el gasto público en infraestructura económica y de servicios básicos y realizar un trabajo exhaustivo para lograr un acuerdo entre los sectores sociales y políticos, a nivel local y regional, a fin de aunar esfuerzos para la explotación de nuevos recursos --especialmente los no convencionales-- y llevar a cabo acciones incorporadas en planes de consenso. Así, la reposición de los servicios indispensables, la mantención de la actual infraestructura y una preocupación fundamental por los sectores sociales carentes en mayor grado de recursos básicos, constituyen la actividad medular de estas políticas de consolidación.

Resulta difícil identificar los resultados de este tipo de políticas, que aunque corrientes en la práctica social concreta, son relativamente escasas en las formulaciones oficiales. Lo que sí cabe destacar es que, normalmente, se trata de políticas con planteamientos realistas y modestos, lo que las convierte en una opción posible, especialmente frente a algunas posturas demasiado utópicas, en las que muchas veces se apoyan las acciones de planificación en este campo.

5. Instrumentos de aplicación de las políticas referidas a los asentamientos intermedios

El análisis que sigue se refiere a los principales ámbitos instrumentales en que se mueven las políticas relativas a los asentamientos intermedios. Por cierto, éstos se desenvuelven en contextos de política y esfuerzos por el desarrollo de muy diversos signos, los que en cada caso afectarán el papel que el mercado desempeña como asignador de recursos, el tipo de actitud de intervención, rectora o reguladora del Estado y, sobre todo, el grado de participación social y gestión no gubernamental que supone.

En alguna medida, en los acápites anteriores se hizo 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.

Corresponde ahora revisar, de modo más sistemático --aunque, dados los límites del presente 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 organismos 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:

/a) Instrumentos

a) Instrumentos de política referidos al incremento de la infraestructura económica, especialmente la relativa a la expansión de la generación y transmisión de la energía y los sistemas de transporte, comunicaciones y comercialización. En términos generales, estos instrumentos apuntan a mejorar las condiciones básicas que permiten concretar, en las ciudades medias y su entorno regional, los objetivos más amplios del desarrollo. Por esta vía, se proporcionan los recursos necesarios que hacen factibles las actividades productivas, especialmente en lo referente al mejoramiento del abastecimiento y costo de la energía, el transporte y la distribución.

La puesta en práctica de estos instrumentos supone altos costos de inversión y deben estudiarse con la mayor acuciosidad los diferentes beneficios sociales y los beneficios efectivamente aplicables en la ciudad media y su respectiva región. Asimismo, la factibilidad de estas inversiones estará condicionada precisamente por la existencia de proyectos productivos con un alto grado de realización posible. Por otra parte, la definición de la dotación de infraestructura de la ciudad media y los posibles horizontes de la demanda determinarían los distintos umbrales futuros de la inversión. La falta, muy común, de este elemento de diagnóstico menoscaba la eficacia esperada de los proyectos de inversión.

b) Instrumentos de política para el incremento de la infraestructura social básica, especialmente la referida a la expansión de los 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 una 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 las inversiones económicas.

Como instrumentos para la acción y la planificación, éstos son bastante corrientes por estar bajo la tuición central del gobierno y porque se refieren a demandas sociales reiteradas. Las consideraciones hechas en relación con las iniciativas vinculadas a la infraestructura económica son también válidas en estos casos, especialmente debido a la sectorialización que predomina en la formulación de los proyectos, la falta de diagnósticos sobre capacidad instalada real y demanda futura de infraestructura social y la existencia de un control sectorial centralizado casi irrestricto de las acciones correspondientes. Las posibilidades de alterar de modo importante la concepción de este tipo de instrumentos no sólo están en función de la integración multisectorial y el predominio institucional local, sino también de la incorporación real de los mecanismos de participación y control de la comunidad en la determinación de prioridades y la ejecución de los proyectos.

c) Los instrumentos más concretamente urbanos, que son los que se refieren al planteamiento urbano de la ciudad media, incorporan un amplio conjunto de medidas relativas a materias como la zonificación y el aumento de la densidad por actividades específicas, la remodelación, el establecimiento de límites urbanos, el control del uso del suelo y la regulación del funcionamiento urbano, principalmente de los sistemas de transporte. Estos instrumentos de planificación física, con manifiesto predominio de la visión espacialista, se encuentran muy difundidos y adquieren mayor vigencia al referirse a planes reguladores.

/Respecto de

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

d) Instrumentos de integración regional y nacional de las ciudades medianas, que consisten en medidas orientadas a vincular económica, territorial, social y políticamente las ciudades intermedias con sus contextos regionales y nacionales. Son, básicamente, instrumentos de política destinados a mejorar las vinculaciones de la entidad urbana con el contexto rural inmediato, el regional y el nacional. Esto significa diseñar inversiones de infraestructura en materia de transporte y comunicaciones, y en particular supone adoptar un conjunto de instrumentos de política más propiamente urbano-regionales.^{18/}

El instrumental propio de la planificación interurbana comprende esquemas de establecimiento de roles precisos y jerarquizados en una red de centros urbanos en un contexto territorial dado, que suponen determinadas formas de interacción, complementariedad y competencia. Estas políticas --basadas la mayoría en esquemas conceptuales precisos y discutibles--^{19/} tienen fuerte tendencia academicista y escasa concreción en proyectos específicos. Pero aun así, se preocupan por uno de los aspectos fundamentales de la planificación de una ciudad media, su grado de vinculación y pertenencia regional y las maneras de enfrentar las complejas interrelaciones urbano-rurales.

6. Aspecto institucional y de participación social; algunos rasgos fundamentales

En los acápites anteriores se insinuó ya una preocupación dominante por los aspectos institucionales y 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.

La hipótesis central de las reflexiones que siguen es que, en cuanto a los fundamentos teóricos y de definición de objetivos, en la región han predominado esquemas insuficientes de descentralización gubernamental que de hecho, en las experiencias más favorables, han adquirido la forma concreta de estrategias de desconcentración, acompañadas a veces de planteamientos sobre participación social en los que se favorecen procesos tutelados por las instancias gubernamentales. Esta situación explica en gran medida el carácter poco eficaz de muchas de las políticas formuladas.

/El aspecto

El aspecto institucional de la planificación y gestión del desarrollo de ciudades medias se refiere, básicamente, al papel que desempeñan las estructuras de gestión, con frecuencia incapaces de enfrentarse a las nuevas demandas de los procesos de cambio. Ante 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, nacional y regional-- son factores que explican la tensión y los conflictos que se producen entre ellas. Así, el relativo desgaste 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 definen, evalúan y ponen en práctica los proyectos de inversión.

Los esquemas de descentralización llevados a cabo en la región han tenido alcances menores en el ámbito presupuestal y de proyectos, precisamente donde las transferencias de responsabilidades adquieren mayor importancia y se presentan a lo sumo, opciones institucionales que se aproximan a esquemas de desconcentración, especialmente en el funcionamiento del sistema sectorial nacional en el ámbito regional y local.

Las corporaciones regionales en las ciudades medias presentan resultados más satisfactorios, que en parte se deben a su mayor capacidad de 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, a fin de asegurar grados suficientes de autonomía a los gobiernos locales y a la propia comunidad, para participar en la activación de las ciudades medias y en la superación de sus principales problemas.

En general, se ha insinuado que los esquemas de participación suponen cierta sujeción social a la instancia gubernamental, que exige el apoyo irrestricto de las comunidades. Tal vez por ello, 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 desaprovechamiento objetivo de un potencial de recursos para la formulación de políticas y la ejecución de proyectos, cuya utilización es fundamental para que en las políticas aplicadas en los asentamientos medios se favorezca a las mayorías sociales representadas en los esquemas participativos.

/Los planteamientos

Los planteamientos de participación 20/ 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 refieran principalmente a las áreas conflictivas más importantes en cuanto a la infraestructura económica y social, la provisión de servicios urbanos y la integración regional y nacional del asentamiento humano intermedio.

7. Síntesis y conclusiones

Del análisis de la experiencia sobre políticas de asentamientos humanos intermedias 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 intermedios, 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 (municipios) como organismos de acción.

b) En general, las políticas sobre asentamientos humanos referidas a los asentamientos intermedios se desenvuelven en períodos específicos del desarrollo socioeconómico de los países; en particular, se relacionan con el proceso de modernización del Estado y el aumento de sus tareas y responsabilidades. Por otra parte, se vinculan con el proceso de crecimiento económico y la necesidad de una organización más eficaz 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 a 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 puesto de manifiesto a lo largo de todo este trabajo.

c) Los objetivos básicos presentes con más frecuencia en las políticas sobre asentamientos humanos intermedios se relacionan con el problema del centralismo territorial exacerbado que existe en Latinoamérica y el Caribe y las medidas tendientes a controlarlo, o con procesos de expansión y consolidación de la frontera, tras los cuales se esconden objetivos de carácter geopolítico.

d) Los asentamientos humanos intermedios se consideran no sólo como centros de servicios para 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 la importancia que se da a la acción del Estado en la provisión de servicios, dificultan la formulación de programas más amplios en que se considere otro tipo

/de inversiones

de inversiones básicas, como pueden ser las industriales y las comerciales, lo que pone en peligro la consecución real de los objetivos más estructurales del desarrollo y establece una distancia entre el contenido programático y la realidad.

f) En los países de mayor tamaño de la región, existen grandes diferencias de desarrollo de los asentamientos humanos intermedios 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 de 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 existencia de un sector informal amplio y la organización productiva estructurada en torno a una o dos industrias o a la actividad agrícola de subsistencia, provocan los altos índices de desempleo observados en los asentamientos intermedios.

i) Los instrumentos utilizados para aplicar las diferentes políticas se refieren fundamentalmente al área de la inversión en servicios de carácter social e 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) Ultimamente ha surgido 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 las políticas de desarrollo.

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

l) Los instrumentos de reorganización administrativa y de integración rural-urbana que se han utilizado han sido de la mayor eficacia, en la medida en que han logrado 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 afirmar que el planteamiento de las políticas relativas a los asentamientos humanos intermedios ha sido diferente entre los países de la región. Su desarrollo se ha visto fuertemente influido por los grados relativos de desarrollo económico-social, la mayor o menor participación del Estado, como agente de cambio, y las coyunturas de carácter político. El éxito de tales políticas ha estado fuertemente condicionado por los niveles de participación social, los grados de integración y coordinación intersectorial y su continuidad.

C. RECOMENDACIONES PARA LA ACCION A NIVEL NACIONAL

Es necesario volver a insistir en que la diversidad que presentan los países de la región impone a las recomendaciones que se hacen a continuación el carácter de propuestas de orden general, las que tendrán distinta validez en las diferentes situaciones de asentamientos humanos intermedios y pequeños de los países de la región. Sólo el conocimiento exhaustivo de cada realidad de asentamiento medio permitirá la definición de políticas realmente adecuadas.

La exposición que sigue se ha organizado en tres secciones. Se destacan, en la primera, algunos principios fundamentales de una política sobre asentamientos humanos intermedios; en la segunda, se presenta un conjunto de aspectos metodológicos y técnicos, especialmente válidos para la estructuración de estas políticas, y en la sección final se exponen variadas políticas específicas relativas a los asentamientos intermedios.

1. Principios fundamentales en la definición de una política sobre asentamientos humanos intermedios

Sin que ello signifique necesariamente el establecimiento de una jerarquía, se propone a continuación un conjunto de principios fundamentales en que se pretende definir el contexto estratégico para formular las opciones nacionales específicas que se pueden establecer en cada país, de conformidad con su respectiva tipología de asentamientos humanos intermedios. Fundamentalmente, estos principios corresponden a definiciones relativas tanto a una política nacional de asentamiento humano como a los distintos subsistemas de asentamientos en la región, ya sean metropolitanos, predominantemente urbanos o predominantemente rurales, y se tratará de dejar claro, por esa vía, que una política relativa a los asentamientos intermedios debe integrarse en una política nacional de asentamientos humanos.

a) Se requiere una estrategia global de configuración del sistema nacional de asentamiento humano en que se establezca el tipo de integración espacial deseada entre la población, los recursos naturales y el conjunto de las actividades productivas. Esto supone considerar, al menos como una alternativa teórica, el diseño de un escenario en donde se presenten severas alteraciones del patrón predominantemente concentrador, correspondiente a los estilos de desarrollo que existen en los países de la región, y que se fundamente en una imagen de organización territorial establecida en función de un objetivo central de equilibrio social y de mejoramiento considerable de las oportunidades de acceso de las mayorías que sólo gozan de atención parcial a la satisfacción de sus necesidades básicas. Por otra parte, la función del objetivo territorial debe buscar el aprovechamiento cabal de las ventajas reales de los países latinoamericanos y del Caribe, especialmente su vasta dotación de recursos naturales y el conjunto de factores que constituyen su potencial de desarrollo. Para ello, debe modificarse la actual distribución concentrada de la población y las tendencias cada vez mayores hacia la metropolización. La superación de las tendencias actuales en esta materia es también necesaria para salir de la espiral de mayores costos de urbanización --principalmente metropolitanos--, con los consiguientes efectos de deterioro de la calidad de vida y medio ambiente de la mayoría de la población.

En ese contexto, los asentamientos intermedios ofrecen una alternativa estratégica factible --por cierto en el mediano y largo plazo, que es cuando se concretan los cambios importantes de la distribución de la población y de las actividades económicas-- de modificación del asentamiento humano, aprovechando las actuales dotaciones de infraestructura y las economías de escala y externas que ellos presentan.

b) La superación de las precarias condiciones de vida de las mayorías sociales debe constituir el objetivo central de las políticas impulsoras del desarrollo de las ciudades medias, configurando acciones en el plano de la producción de bienes y servicios destinados a responder a las necesidades básicas de las mayorías sociales (especialmente en la esfera de la generación prioritaria de empleos productivos en el ámbito no especializado y en las economías informales) y en los programas directos de mejoramiento de la calidad de vida, la infraestructura social y el hábitat. En las políticas específicas deberá plantearse una redistribución social eficaz de las oportunidades, lo que se materializará también mediante el uso de metodologías de evaluación de proyectos de inversión en que se valoren los indicadores de costo-beneficio socialmente diferenciados.

c) En la formulación y ejecución de las políticas sobre asentamientos humanos intermedios debe asignarse un importante papel al Estado. Se trata de reafirmar el estratégico papel que desempeñan las políticas públicas en la modificación del ordenamiento socioespacial nacional y, en particular, de los subsistemas de asentamientos humanos con predominio de asentamientos intermedios. La inexistencia de un sector privado productivo de suficiente capacidad, los volúmenes de recursos requeridos en los proyectos de inversión más importantes, la necesidad de realizar una coordinación permanente de las acciones que habrán de emprenderse y los requerimientos técnicos, profesionales e institucionales, son todos factores que exigen la adopción de medidas estatales más trascendentales en las estrategias que habrán de desarrollarse en los asentamientos humanos intermedios.

Será necesario dar prioridad a acciones que favorezcan a los sectores sociales de menor ingreso relativo, como son los programas de acción directa en materia de servicios básicos, los incentivos directos a la creación de fuentes de trabajo no especializado, las líneas de crédito preferenciales para actividades de pequeños y medianos empresarios, las actividades de asistencia técnica y los programas específicos de adaptación tecnológica. En particular, los programas integrales de superación de las actuales circunstancias de marginalidad --con acento en las nuevas modalidades de organización y producción y con una mayor participación de la base social organizada-- deben constituir el eje central de las políticas públicas en este campo. Al parecer también es necesario ajustar los programas de provisión de infraestructura y servicios urbanos en beneficio de los sectores sociales y los barrios de menores ingresos.

d) Para llevar a cabo una política eficaz de preferencia a los asentamientos humanos intermedios, es indispensable efectuar una descentralización gubernamental eficaz. En este proceso de reajuste institucional, debe contemplarse una importante transferencia de responsabilidades desde los ámbitos sectoriales centrales, así como el fortalecimiento de los gobiernos locales y la creación de corporaciones regionales con un importante grado de autonomía. Para ello, se requiere,

/por una

por una parte, una asignación presupuestaria nacional que dé cuenta de la preferencia real por los subsistemas regionales y subregionales de asentamientos humanos y, por otra, el establecimiento de la correspondiente autonomía en la utilización de estos presupuestos descentralizados. En las políticas de descentralización deben incluirse medidas para poner en práctica formas democráticas eficaces en que se reconozca plenamente a las organizaciones sociales y se motive la participación de las fuerzas activadoras existentes en los asentamientos intermedios. Un nuevo marco institucional y legal debe respaldar estas iniciativas; en él deberán incorporarse diversos mecanismos de control social del proceso de descentralización.

e) La activación de los asentamientos humanos intermedios depende; en buena medida, del eficaz reconocimiento del papel que desempeñe la población en la definición, ejecución y control de programas y proyectos. La organización de la comunidad es factor clave para la puesta en práctica de modalidades innovadoras de planificación en contextos socioespaciales. Factores como la tradición participativa o las áreas conflictivas, en que se observa mayor dinamismo, deberán considerarse en el diseño de acciones específicas. Constituyen aspectos fundamentales la autonomía de los movimientos sociales, como base de una sólida participación en toda la gestión de programas y proyectos, y el pleno reconocimiento de estas organizaciones de base como actores directos de la planificación. Por otra parte, el grado de coordinación entre estas instancias también es básico para establecer lazos sociogubernamentales permanentes y equilibrados. La escala local --en particular en el escenario propio de los asentamientos intermedios-- aparece como especialmente adecuada para canalizar las diferentes formas de participación hacia eficaces modalidades de planificación.

f) En las políticas de activación de los asentamientos humanos intermedios debe usarse la totalidad de los recursos con que se cuenta, en especial los no convencionales. Diversas consideraciones conducen a este principio fundamental en las proposiciones de políticas, principalmente la constatación de la notable subutilización de los recursos denominados no convencionales (determinados insumos materiales, algunas técnicas productivas específicas, la propia organización popular, las formas de trabajo solidario y otros), que en los contextos restrictivos de los recursos materiales y financieros (que constituyen el escenario futuro más probable en América Latina) son absolutamente indispensables. Es especialmente necesario hacer hincapié en que una proporción considerable de las necesidades básicas de vivienda y hábitat de parte importante de la población de los asentamientos intermedios se satisface con los mecanismos propios de la economía informal, lo que prueba que en torno a esos procedimientos existe gran dotación de recursos materiales, organización social y tecnologías a la mano para poner en práctica importantes líneas de acción en materia de política. La otra consideración relativa a la necesidad de diseñar soluciones de mayor alcance --dada la expansión proyectable de las necesidades-- aumenta la dificultad de utilizar nuevos recursos o el uso más eficaz de los llamados recursos tradicionales.

g) En las políticas de desarrollo de los asentamientos humanos intermedios se debe contemplar cada vez más la cuestión de la protección de los ecosistemas naturales. Se pretende, de esta manera, reivindicar el aspecto ambiental como importante para la planificación de los asentamientos intermedios. La notable

/urbanización de

urbanización de los suelos agrícolas de alta productividad, el consumo intensivo y selectivo de los recursos naturales no renovables, los importantes grados de contaminación de las aguas y el aire y el importante menoscabo de la calidad de los suelos, son todos aspectos del deterioro ambiental que deben recibir atención prioritaria en la planificación y puesta en práctica de los asentamientos humanos intermedios. Existe, en ese ámbito problemático, la posibilidad real de actuar oportunamente de modo integral, al menos en el sentido de adoptar acciones interrelacionadas.

2. Consideraciones metodológicas fundamentales en la definición de las políticas relativas a asentamientos humanos intermedios

Hay que precisar algunas cuestiones metodológicas cada vez más importantes, según demuestra la propia práctica de la planificación de los asentamientos humanos.

a) Es necesario imponer una concepción de política integral y evitar formulaciones parciales o sectoriales en la planificación de los asentamientos humanos. De especial importancia será la vinculación de las políticas específicas relativas a este ámbito, con todas aquellas que, en los respectivos niveles sectoriales nacionales, ejercen una notable influencia sobre los asentamientos humanos intermedios. Ese es el caso de las políticas de reactivación agropecuaria, base real para cualquier modificación de la distribución de la producción y la población, en la medida en que entrañan eventuales modificaciones de los sistemas de propiedad de la tierra, las modalidades productivas, las formas predominantes de comercialización, el funcionamiento de la asistencia técnica, la incorporación de nuevas líneas de crédito y todo aquello en que se fundamenta un nuevo ordenamiento del espacio rural, con su consiguiente influencia sobre los asentamientos intermedios. También ocurre otro tanto con las políticas de industrialización, las que, en sus diversas formulaciones y concepciones, ejercen variadas influencias sobre los papeles que han de desempeñar los asentamientos intermedios. Finalmente, cabe mencionar en este sentido el conjunto de políticas sociales y redistributivas, entendiéndolo como tales aquellas que de modo más directo buscan mejorar la calidad de vida de las mayorías sociales más marginadas, las que se expresan de modo distinto en los diferentes subsistemas regionales y, por cierto, en toda la compleja estructura de los asentamientos intermedios.

b) La definición de las políticas relativas a los asentamientos humanos intermedios requiere un más alto nivel de información y un conocimiento sistemático de dichos centros. El conocimiento de las variables explica su dinamismo y deterioro, sus cambios cualitativos y cuantitativos, la posibilidad de efectuar análisis proyectivos y, principalmente, la factibilidad de llevar a cabo actividades de evaluación de otras políticas, y constituye un requisito fundamental para crear nuevos sistemas de información y reajustar los programas de investigación aplicados en este campo. La elaboración más eficaz de los censos de población y vivienda, como también de censos en ámbitos específicos y sectoriales y su posible generalización en la región; el diseño de sistemas de información que tomen en cuenta cuestiones más específicas sobre los asentamientos intermedios (economías informales, nuevos sistemas productivos y tecnológicos, necesidades básicas no satisfechas, etc.), y la puesta en práctica de investigaciones aplicadas que estén especialmente orientadas al análisis crítico de las políticas y al planteamiento de otros esquemas, son todas medidas de innegable importancia que deberían ponerse en práctica con urgencia.

/c) El

c) El alto grado de incertidumbre que caracteriza comúnmente a las políticas sobre asentamientos humanos intermedios plantea la cuestión del importante requisito metodológico de sostener una concepción estratégica de la planificación, en lugar de contar con formulaciones de planificación basadas en la elaboración de planes. En esta versión metodológica se impone una concepción flexible de la planificación, que tenga en cuenta la incertidumbre, plantee la necesaria realimentación de las políticas a partir de la práctica sistematizada, suponga hipótesis de trabajo provisionarias en relación con la frecuencia, sentido y magnitud de los fenómenos principales e incorpore continuamente las rectificaciones que emanan de la práctica, la nueva información elaborada y la investigación. La flexibilidad estratégica debe conceptualizarse como un camino de acción, como un conjunto articulado de políticas que contrastan con la realidad en permanente modificación.

d) Bastante unidas a lo anterior se encuentran las concepciones metodológicas sobre la planificación concebida sobre la base de proyectos, planteamiento que conduce a una mayor concreción de la actividad metodológica de la planificación, permite completar el vital circuito diagnóstico-estrategia-proyectos y vincula estrechamente la concepción estratégica al establecimiento de un conjunto integrado de proyectos, que deben ser el centro de la integración institucional, el eje de la gestación de formas de vinculación sociogubernamentales y la particularidad de la propuesta de activación del asentamiento intermedio de que se trate. En la gran mayoría de los casos, la consecución de esta premisa metodológica significará innovar en la tarea de preparar y evaluar proyectos de inversión, dada la habitual insuficiencia de ideas para anteproyectos, el manejo insuficiente de los instrumentos de evaluación del costo-beneficio social y el modo generalmente ineficaz de incorporar la base social organizada a la definición, evaluación, gestión y control de los proyectos.

e) También, como aspecto fundamental metodológico, conviene favorecer el estudio de los mecanismos de funcionamiento de las economías informales y las tecnologías específicas con que allí se opera. Este campo de estudio constituye un aspecto fundamental del conocimiento eficaz de la realidad que ha de modificarse y de las políticas de cambio correspondientes. Esto es especialmente importante para pasar ampliamente en revista las distintas formas productivas de autoprovisión de bienes y servicios básicos, las tecnologías predominantes, el tipo de insumos que se utilizan y el papel que desempeñan las organizaciones populares. Es fundamental proyectar --en cada asentamiento humano intermedio--, tanto el grado de desarrollo autónomo posible de las formas principales de la economía informal, como sus distintos márgenes de integración a la economía formal.

f) Finalmente, es necesario destacar como orientación metodológica el lugar que desempeña el debate social en el diseño de las políticas relativas a los asentamientos humanos intermedios. Las conclusiones fundamentales de los diagnósticos explicativos, las opciones de acción estratégica y las posibilidades sobre políticas que se expresaron en distintos proyectos o conjuntos interrelacionados con ellos, son todas materias en que el debate social es insustituible, como forma de someter las elaboraciones metodológicas al análisis social y como

/método de

método de elección, discriminación y jerarquización de políticas. Lo anterior establece un importante papel para los medios de comunicación de masas y la gestación de diálogos sociales y políticos generadores de consenso y un necesario ajuste del sistema educativo formal.

3. Recomendaciones específicas sobre políticas de asentamientos humanos intermedios

En las páginas anteriores se examinaron los principios orientadores fundamentales de una política relativa a los asentamientos humanos intermedios y se establecieron orientaciones metodológicas generales. Corresponde ahora presentar diferentes opciones de políticas específicas, relativas a áreas problemáticas especialmente importantes de la región. Dadas las limitaciones 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 con anterioridad. Esta actividad 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.

a) Políticas sobre tierras

Ciertos autores, que practican variadas disciplinas y pertenecen a diferentes corrientes ideológicas, con enfoques teórico-metodológicos de gran diversidad, han planteado la cuestión de la tierra como elemento clave en las políticas de desarrollo urbano de la región. En los contextos propios de los asentamientos intermedios, es posible desarrollar programas que permiten a los sectores sociales de menor ingreso relativo tener acceso al suelo urbano; contemplar modificaciones de los regímenes de tenencia, dando prioridad a 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 entrañan transferencias de tierra de uso rural a uso urbano; diseñar políticas tributarias que aseguren la captación social de la plusvalía generada 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 en que se reconozca realmente 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 intermedios se suelen concentrar déficit importantes de viviendas sociales; ello hace que sea absolutamente necesaria la definición de políticas en esta materia que, a su vez, constituye uno de los campos sectoriales más importantes de los enfoques de reactivación económica regional. Habrá que examinar 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.

/En estas

En estas políticas debe hacerse hincapié en la aplicación de tecnologías productivas regionales, el uso eficiente de insumos materiales locales y la plena ocupación de la potencialidad social organizada, todos aspectos vitales para diseñar medidas realistas y eficaces en materia de vivienda social.

c) Políticas de activación productiva

La activación de los asentamientos humanos intermedios debe apoyarse en el refuerzo de los sectores productivos, en especial de aquellos en que se aprovechen ventajas económicas locales; las actividades que produzcan bienes y servicios indispensables; las iniciativas de inversión generadoras de ocupaciones estables, y los rubros que favorezcan la mayor interrelación económica y establezcan los efectos en cadena más importantes.

Aun cuando es obvio que no pueden favorecerse sectorialmente unas u otras actividades --porque ello dependerá de las distintas situaciones específicas--, es posible que en las orientaciones de las políticas se establezcan prioridades de las formas tecnológicas de uso intensivo de mano de obra que utilizan insumos locales; formas de propiedad social que favorezcan la autogestión productiva; programas de apoyo estatal eficaz (líneas de financiamiento y asistencia técnica, principalmente) a las actividades de mediana y pequeña escala, y desarrollo de una política correspondiente de capacitación 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, como manera eficiente de enfrentar el conjunto de carencias a que estos sectores están sometidos, incorporando el potencial de las economías informales urbanas. Estos programas deben formularse teniendo debidamente en cuenta la realidad actual, caracterizada, por ejemplo, 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. Habrá que definir soluciones que aprovechen, como ya se señaló, la organización popular, incorporen innovaciones tecnológicas y acentúen el carácter masivo de los programas.

e) Políticas de desarrollo urbano

En las políticas de desarrollo urbano debe superarse la concepción física del plano regulador, e imponerse enfoques integrales que incorporen realmente los sectores sociales respectivos. Las soluciones de zonificación del asentamiento humano intermedio, las formas de control de la expansión urbana, las regulaciones del funcionamiento de los sistemas de transporte y la programación de la inversión en infraestructura, deben establecerse en función del objetivo social de mejorar la calidad de la vida y del objetivo funcional de satisfacer las demandas generadas por la propia activación productiva. Esto lleva a la definición de estrategias precisas de desarrollo urbano, que deben someterse a las instancias respectivas de decisión política y social y que han de ser compatibles de hecho con las opciones generales del desarrollo.

/f) Políticas

f) Políticas de autoabastecimiento de servicios

En las áreas marginales, en especial, el déficit en servicios básicos es muy elevado y el ámbito sanitario, educacional, recreacional, del servicio judicial y de servicios de infraestructura urbana es reducido, a tal punto que el criterio de autosuficiencia, propio de las estrategias urbanas de sobrevivencia, comienza a tener considerable importancia. Esta situación --insuficientemente recogida en los diagnósticos-- lleva necesariamente a propiciar políticas realistas de autoabastecimiento con pleno reconocimiento del papel de la comunidad y las organizaciones de la base social territorial, y a la concertación de los proyectos específicos y las instancias respectivas gubernamentales. En esta línea de acción puede desarrollarse una multiplicidad de iniciativas mediante la identificación de proyectos específicos de inversión a los que será necesario hacer ajustes institucionales, tecnológicos, de tamaño, de ubicación y sobre todo organizativos.

g) Nuevas modalidades del financiamiento urbano

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

h) Políticas en materia de transporte

En los asentamientos humanos intermedios el sector del transporte es fundamental para su funcionamiento, de suerte que la definición de políticas en esta actividad es clave. En ellas deberán considerarse las medidas redistributivas del transporte urbano en favor de los sectores sociales de menores ingresos, con el mejoramiento correspondiente del parque de vehículos, la prioridad de la movilización colectiva, el ajuste de los recorridos y el control eficaz del uso del automóvil.

Al mismo tiempo, es preciso ajustar los sistemas de transporte regionales y ampliar estas políticas al transporte de carga. Se establece así un reforzamiento de los vínculos entre el campo y la ciudad en los distintos contextos regionales y se favorece en dicha relación al medio rural y la población regional no urbana.

/i) Políticas

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 supone el ajuste de las políticas anteriormente establecidas a la dimensión regional, en la que pueden existir ciertos márgenes de efectos externos y en donde se hace necesario asimilar y maximizar los efectos territoriales de los proyectos más importantes, coordinando, entre otros aspectos, las acciones en las esferas de transporte, comunicaciones, infraestructura energética, infraestructura social básica, redes de comercialización, centrales de abastecimiento, reorganizaciones administrativas y otras que son fundamentales en la estructuración 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 deficiencia institucional (en estructura, marco legal, capacidad técnica y funciones específicas) a menudo resulta en la necesidad de que esta organización sea una política en sí, lo que es especialmente válido en contextos de formas nuevas y activas de participación social y en el marco de nuevas concepciones del desarrollo local. En las políticas sugeridas deberían incluirse medidas para la profesionalización de la función pública 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 de desequilibrio ambiental, el equilibrio de la relación rural-urbana, el control de la contaminación de las aguas y el aire y la conservación, el uso y la renovación de los recursos.

Estos planteamientos tienen especial vigencia para los asentamientos humanos intermedios y sus respectivos contextos regionales, por cuanto muchas veces los desequilibrios mencionados pueden corregirse eficazmente con el diseño integral de políticas ambientales oportunas.

D. RECOMENDACIONES PARA LA ACCION A NIVEL INTERNACIONAL

1. La acción a nivel internacional: análisis crítico

Los organismos de cooperación internacional han desempeñado un papel importante en los programas, políticas y proyectos destinados a los asentamientos humanos. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) son algunas de las principales agencias multilaterales que han tenido destacada actuación en el ámbito de los asentamientos humanos.

Blitzer y Hardoy ^{21/} han estudiado a fondo esta temática, preocupados fundamentalmente por descubrir la distribución espacial de los proyectos que tienen efectos directos en los asentamientos --distribuidos según el tamaño de la población--, para después comparar la distribución espacial de los préstamos con las respectivas políticas de los gobiernos. Estos autores llegan a la conclusión de que los proyectos de repercusión directa sobre los asentamientos humanos se concentraron en las aglomeraciones más grandes y en las ciudades capitales, al tiempo que los créditos se canalizaron en mayor medida hacia las áreas urbanas que las rurales. Respecto de los asentamientos humanos intermedios, ^{22/} se ubican en ellos proyectos en cantidad y volumen de recursos considerablemente menores en relación con su importancia en la región. ^{23/}

Si bien los grandes problemas que plantea la construcción del hábitat y la movilización de los recursos nuevos para enfrentar las propuestas de revitalización de los asentamientos humanos intermedios dependen fundamentalmente de los esfuerzos internos para generar y canalizar el trabajo y el ahorro, la ayuda financiera externa puede desempeñar un papel bastante más eficaz que el que generalmente se le ha adjudicado. La sola prioridad de las actividades en las regiones de asentamientos medianos y pequeños como centro de atención de la cooperación internacional establecería una canalización de recursos externos hacia este ámbito fundamental del patrón de asentamiento humano en la región.

2. Líneas de acción específicas

La reorientación general de la asistencia técnica y financiera internacional en materia de asentamientos humanos debe manifestar una clara prioridad por el diseño de medidas destinadas a mejorar la calidad de vida de las mayorías sociales en el medio rural y urbano, que se encuentran principalmente en los asentamientos humanos medianos, pequeños y rurales. De este modo, adquieren importancia los programas destinados a la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas en la esfera de la infraestructura social, la producción de bienes indispensables y los programas de servicios urbanos, vivienda básica y tierra para los sectores sociales de menores ingresos.

En estos rubros de actividad, la acción a nivel internacional debería concentrarse en ciertas áreas concretas: adiestramiento y capacitación de cuadros técnicos; desarrollo de tecnologías apropiadas nacionales y regionales; gestación de programas y proyectos, establecimiento de sistemas de información y diseño

/de matrices

de matrices metodológicas.^{24/} Este conjunto de actividades de reorientación de la asistencia técnica y financiera internacional debe comprender el conjunto de las instituciones y, en especial, dar prioridad a los canales de cooperación horizontal, el papel de las instancias del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones no gubernamentales.

Con base en lo anterior, se presentan algunas líneas de acción específicas en las que la participación internacional puede ser especialmente provechosa.

a) Programas y proyectos integrales de mejoramiento de la calidad de vida

Los programas y proyectos integrales de mejoramiento de la calidad de vida de los sectores sociales marginales en los asentamientos humanos intermedios, deben contar con los recursos importantes y cada vez mayores de la cooperación financiera y técnica internacional.

En esta mayor participación debería insistirse en la integración de los proyectos sectoriales, en el máximo aprovechamiento de los efectos externos y en la mayor incorporación de la base social organizada para la preparación, evaluación, ejecución y el control eficaz de los programas.

b) Colaboración internacional en materia de adiestramiento y capacitación

La formación de cuadros técnicos en planificación y formulación de proyectos para asentamientos intermedios es de particular importancia y las dificultades que se presentan al respecto son variadas, debido a que es necesario resolver los siguientes problemas: falta de equipos interdisciplinarios; procesos de formación adaptados a otras realidades; esquemas formativos teorizantes y académicos y deficiente nivel de formación.^{25/}

Es urgente, en especial, que se diseñen medidas destinadas a hacer frente a las complejas particularidades del asentamiento humano latinoamericano en los procesos formativos universitarios y reorientar la enseñanza, haciendo más patente el contraste práctico y la sistematización crítica de las experiencias en la región.

Sin embargo, hay que realizar el mayor esfuerzo posible por ampliar el adiestramiento y la capacitación hacia el conjunto de la población de los asentamientos intermedios, mediante la participación prioritaria de la base social organizada, para que ella se constituya en eje real de las propuestas sobre planificación y proyectos. Esto requiere, como ya se indicó, un papel activo de los medios de comunicación de masas y la real incorporación de los temas concretos del hábitat y el desarrollo en los programas de educación básica.

En el conjunto de las iniciativas mencionadas, la cooperación de los organismos internacionales desempeña un papel fundamental en la puesta en marcha de los programas innovadores y es clave para el diseño de las iniciativas de colaboración horizontal entre los gobiernos de la región.

/c) Diseño

c) Diseño de guías metodológicas

A nivel de las orientaciones fundamentales, es especialmente importante la confección de guías metodológicas para llevar a cabo las tareas de formulación de diagnósticos, elaboración de propuestas estratégicas y preparación y evaluación de proyectos de inversión. La falta de equipos profesionales eficientes en los asentamientos humanos intermedios y la precariedad con que trabajan, constituyen un problema particularmente serio, y es por lo tanto fundamental que se vaya desarrollando una mayor autonomía metodológica y técnica en las principales materias relacionadas con el esfuerzo de planificación y diseño de políticas y proyectos.

d) Programas de difusión regional

Una de las principales medidas internacionales son los esfuerzos que se llevan a cabo por favorecer el intercambio de experiencias de planificación y de formulación de políticas y proyectos y promover el encuentro de profesionales, técnicos y líderes sociales, en relación con las prácticas de la actividad gubernamental y comunitaria en el ámbito específico de los asentamientos humanos intermedios. Las agencias y organizaciones internacionales pueden desempeñar en este campo un papel fundamental por medio de encuentros, seminarios y congresos, así como mediante el diseño de investigaciones conjuntas y el apoyo a la aparición de publicaciones en las que se dé cuenta de la problemática regional del asentamiento mediano y pequeño y se revise críticamente la práctica de la planificación.

En estos casos, las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel privilegiado para asegurar más eficazmente el debate plural, independiente y crítico.^{26/}

Notas

1/ En este contexto, se habla de "umbral" en el sentido de nivel de demanda mínimo que permite hacer viable la producción de un bien o servicio.

2/ En este documento se entiende por red urbana el conjunto de los centros urbanos y sus zonas de influencia al interior de una región o nación, bajo el mando de un centro regional o nacional.

3/ K. Alen y Hermosen Tormod, "Economic growth. Regional problems and growth centers", EFTA: An examination of the growth center idea, Oliver and Boyd, Edinburgo, 1968.

4/ La estimación hecha por CELADE parte del supuesto de que la tasa de crecimiento natural de la población urbana es similar a la de la población total, razón por la cual la diferencia entre ambas tasas de crecimiento se debería al efecto neto de la transferencia rural-urbana (migración neta rural-urbana, más reclasificación y anexión física). Dicho supuesto podría significar una sobreestimación del efecto del crecimiento natural. Respecto de los valores de la "transferencia" que pueden obtenerse con este procedimiento, cabe señalar que éstos podrían ser altos, tanto en países de muy bajo grado de urbanización (donde un volumen relativamente reducido de migración y de reclasificación puede tener mucho impacto sobre el cambio), como en aquellos otros en que, conjuntamente con un grado de urbanización reducido, existen bajas tasas de crecimiento natural.

5/ 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 el 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.

6/ 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.

7/ En el análisis de la experiencia en planificación regional se 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 acento en el ordenamiento territorial, en el que las distintas experiencias estuvieron marcadas por funciones-objetivos donde se daba prioridad al 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 de Chile, 1981, y Sergio Galilea, Planificación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: Teorías y metodologías, CEPAL, julio de 1983.

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

9/ El carácter público de las políticas y el papel del Estado son elementos centrales de las propuestas 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.

10/ O de desconcentración demográfica y del aparato productivo.

11/ ILPES, Estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe, Serie Cuadernos del ILPES, N° 28, mayo de 1982.

12/ 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.

13/ 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.

14/ La falta de integración muchas veces cristaliza en la generación de organismos autónomos o semiautónomos del Estado, que cumplen labores especializadas, cuya acción tiende a desvincularse progresivamente de los objetivos y prioridades establecidos racionalmente. Para mayores detalles, 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 el Perú.

15/ Véase: "La base material del hábitat", E/CEPAL/Conf.70/L.6.

16/ Jacques Chonchol, "Por numerar estrategias de desarrollo rural", en Revista de la SIAP, vol. XV, N° 58, junio de 1981, pp. 107-121; John Friedmann y Clyde Weaver, "Territorios y función", Colección Nuevo Urbanismo, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, pp. 286-313.

17/ Véase en Sergio Galilea, "Planificación de los asentamientos ...", op. cit., el capítulo referente a los asentamientos humanos rurales.

18/ Véase: Sergio Boisier, "Diseño de planes regionales: Método y técnicas de planificación regional", Centro de Perfeccionamiento del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1976.

19/ Principalmente el enfoque de Loesch y Christaller sobre lugares centrales.

20/ Véanse: FLACSO-IIED-SIAP, Acta de Tepoztlán, México, D.F., mayo de 1980; Blas Tomić, "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.

21/ Silvia Blitzer y J.E. Hardoy, "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, México, D.F., marzo de 1983, pp. 102-126. En esta investigación se han considerado también el Fondo Especial de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, el Banco Interamericano de Ahorro y Préstamo, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

22/ En el trabajo citado se entiende que se han incluido en esta categoría las ciudades intermedias (entre 500 000 y 100 000 habitantes) y las ciudades pequeñas (entre 100 000 y 2 000 habitantes), que constituían, en 1980, aproximadamente la tercera parte de la población de América Latina.

23/ Se han considerado aquí préstamos para proyectos de mayor impacto directo en los asentamientos humanos, como son los de desarrollo urbano, la provisión de agua potable y desagües y los de materiales de construcción; y también los de menor impacto directo, como los de educación y salud, infraestructura y turismo, asistencia técnica para proyectos relacionados con los asentamientos humanos y otros proyectos como programas de nutrición y planificación familiar.

24/ Este listado no supone orden de prioridades, sino que establece el tipo de tareas de cooperación técnica fundamentales para llevar a cabo programas de asistencia para los programas anteriormente establecidos. Una opción más global de acción en el ámbito de los asentamientos humanos y, en particular, sobre la acción a nivel internacional, se encuentra en "Acta de Tepoztlán", Revista de la SIAP, vol. XIV, N° 53, México, D.F., marzo de 1980, pp. 5-9.

25/ Un interesante y actualizado debate sobre esta cuestión se encuentra en el conjunto de artículos de Revista de la SIAP, vol. XVII, Nº 67, México, D.F., septiembre de 1983.

26/ Un interesante caso en la región lo constituyó el seminario latinoamericano "El rol de las ciudades intermedias y pequeñas en el desarrollo socio-económico de América Latina", realizado en Morelia, México, en julio de 1983, organizado por la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO y el International Institute of Environment and Development (IIED).

BIBLIOGRAFIA SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS INTERMEDIOS:
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

- Andrade, Thompson y Lodder, Celsius, Sistema urbano e cidades médias no Brasil, IPEA-INPES, Nº 43, Río de Janeiro, 1979.
- Amaro, A. et al., "Región Guayana: 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.
- 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, Nº 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, Nº 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, E/CEPAL/ILPES/G.6, septiembre de 1981, pp. 21-66.
- Boisier, Sergio, Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional, ILPES (versión preliminar), 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 asentamiento humano, Conferencia Latinoamericana sobre los Asentamientos Humanos, México, D.F., E/CEPAL/Conf.70/L.7, septiembre de 1979.
- 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, Nº 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, Nº 2, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya, 1982, pp. 29-48.
- Cuenya, Beatriz, et al., Políticas de asentamientos humanos, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1979.
- 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, 1981.
- De Mattos, Carlos, "Los límites de lo posible en la planificación regional", Revista de la CEPAL, Nº 18, Santiago, diciembre de 1982.
- De Mattos, Carlos, Ciudades intermedias y desconcentración territorial: Propósitos, alcances y viabilidad, Segunda Reunión Subregional BID-COLMEX, México, D.F., enero de 1983, documento CPRD-D/82, ILPES, Santiago.
- 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.
- 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-INUAH, 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/UNFPA, México, D.F., 1982.
- 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.
- Hansen, Niles, "A review and evaluation of attempts to direct migrant to smaller and intermediate sized cities", Population distribution policies in development planning, Naciones Unidas, Population Studies, Nº 75, Nueva York, 1981.
- Hardoy, Jorge E. y Schaedel P., Richard, Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la historia, Ediciones SIAP, 1975.
- 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 discusión). Proyecto HABITAT/CIDA, 1979.
- 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 Cuadernos del ILPES, Nº 28, Santiago, 1982, pp. 157-175.
- 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.
- Jordán, Ricardo, "Distribución espacial de la población y desarrollo: Notas acerca de los asentamientos urbanos de América Latina", Notas de Población, CELADE, Año X, Nº 28, abril de 1982.
- Langoni, C.G., Distribuição da Deuda e Desenvolvimento Econômico do Brasil, Editora Expressão e Cultura, Rio de Janeiro, 1976.
- Lavell, A., "Las políticas de redistribución de la población en América Latina". Documento CPRD-B/27 del Programa de Capacitación del ILPES, Santiago, 1981.
- Leite, V. de M., "Níveis e 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 Sao 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 Nº 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.
- Marshall, K., "La formación de pueblos nuevos en Bolivia: Proceso e implicaciones", Estudios Andinos, 1(3), 1970, pp. 23-38.
- 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 preliminar), 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 Jordao, 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 preliminar), Morelia, julio de 1983 (en prensa Revista de la SIAP).
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Dinámica y estructura del proceso de asentamiento humano 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/UNFPA, 1982.

Oficina Nacional de Planificación de República Dominicana, Ferspectivas de nuevas políticas compensatorias, Seminario sobre "Disparidades Regionales y Políticas Compensatorias en Africa y América Latina" (versión preliminar), Santo Domingo, agosto de 1982.

Ramos, V.P.J., "Nordeste: A 79a Nação", Revista Econômica 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.

Stohr, 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 preliminar), Vancouver, 1976.

Unikel, Luis, El desarrollo urbano de México, El Colegio de México, México, D.F., 2a. edición, 1978.

Vladar, L., "Aspectos espaciales del desarrollo regional en la Guayana venezolana", Revista Interamericana de Planificación, 1981, pp. 124-135.

