NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

LIMITADO

E/CEPAL/L.136
26 de mayo de 1976

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

AMERICA LATINA Y EL DESAFIO DEL HABITAT *

* Documento de referencia presentado por la Comisión Económica para América Latina a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos: Hábitat, Vancouver, 31 de mayo a 11 de junio de 1976.

76-5-959-400

900007599 - BIBLIOTECA CEPAL

INDICE

		Página
INTRODUCCION	.....	1
I.	EL CONCEPTO DE HABITAT	6
II.	LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN AMERICA LATINA	10
III.	CARACTERISTICAS PREDOMINANTES DE LA URBANIZACION EN AMERICA LATINA	14
IV.	MAGNITUD DEL DESAFIO	18

/INTRODUCCION

INTRODUCCION

La Comisión Económica para América Latina se ha preocupado del desarrollo de la economía latinoamericana y de sus principales repercusiones sociales. En los análisis presentados por la CEPAL se ha demostrado cómo el desarrollo de la región ha dependido del comercio internacional y cómo su potencialidad de desarrollo se ha visto inhibida por el deterioro de la relación de intercambio. Por ese motivo, se ha ido dando mayor importancia a un concepto de desarrollo más amplio que centre la atención en el mercado interno y en las necesidades sociales.

La experiencia que la CEPAL ha acumulado sobre la región gracias a los muchos estudios sectoriales y globales que ha realizado le han permitido llegar a comprender muy bien los problemas y posibilidades de la región. El Estudio Económico de América Latina, publicado anualmente por la CEPAL, es un mecanismo muy útil para la revisión y actualización de políticas. Además, otros estudios básicos sobre la pobreza, la población y los aspectos espaciales del desarrollo han proporcionado antecedentes especializados, en tanto que la asistencia técnica que durante tantos años ha prestado en relación con el desarrollo urbano y regional ha contribuido a ampliar aún más su capacidad para colaborar en el conocimiento de los asentamientos humanos.

La CEPAL ha colaborado recientemente con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en un proyecto destinado a organizar la información sobre ese tema en América Latina. De ese proyecto es parte el documento relativo al Medio Ambiente en América Latina 1/ que la CEPAL ha sometido a la consideración de los Estados Miembros. Actualmente el PNUMA y la CEPAL están colaborando en el establecimiento de un Programa regional de tecnología en asentamientos humanos que se iniciará con una reunión que se

1/ E/CEPAL/L.132/Rev.1.

/celebrará en

celebrará en Ciudad de México en agosto de 1976. La CEPAL ha colaborado también estrechamente con la Secretaría del HABITAT en la preparación de la Conferencia Regional Preparatoria para la América Latina sobre los Asentamientos Humanos (Caracas, Venezuela, 30 de junio a 4 de julio de 1975).

Además del Programa regional de tecnología en asentamientos humanos, se está considerando la posibilidad de hacer un estudio sobre el HABITAT en América Latina. Se realizaría un estudio básico que recopilaría y sistematizaría la información existente sobre los asentamientos humanos y proyectaría la situación actual para los próximos 25 años con el objeto de definir los aspectos más importantes que han de estudiarse en las esferas política, administrativa y tecnológica.

El interés de la CEPAL por los asentamientos humanos queda de manifiesto también por la colaboración técnica prestada durante casi dos años al gobierno del Brasil en relación con el desarrollo urbano y que se ha materializado en diversos proyectos; a ese fin se creó especialmente un grupo multidisciplinario, que ha de ser muy útil para las actividades que puedan desarrollarse en el futuro.

Pero todo ello no bastaría para abordar en forma adecuada las necesidades del futuro. La CEPAL no tiene ni los medios ni pretende tampoco proporcionar toda la asistencia que requieren los países latinoamericanos. En la colosal tarea que significa superar el atraso de años debe comprometerse la capacidad de todo el sistema de las Naciones Unidas y de otras instituciones internacionales. Quizás la función más importante que pueda desempeñar la CEPAL en relación con los asentamientos humanos sea actuar como intermediaria entre los países de la región y el sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales.

En relación con esta materia la CEPAL desea exponer algunas reflexiones que emanan de su análisis permanente de la situación general de la región.

/Los próximos

Los próximos 25 años se perfilan claramente como un período de reestructuración casi total del hábitat latinoamericano. Como la población urbana crecerá a un promedio anual de 12 millones en este período, en el año 2000 los asentamientos urbanos absorberán 77% de la población total de la región en comparación con 57% en 1970. A fines del siglo Ciudad de México será la mayor metrópolis mundial con una población de 31 millones de habitantes cifra que corresponde a la actual población combinada de esa ciudad, São Paulo, Buenos Aires y Río de Janeiro. Las metrópolis latinoamericanas que figurarán entre las 50 mayores aglomeraciones mundiales aumentarán de 4 a 9.

A menos que las actuales tendencias experimenten un vuelco completamente inesperado, se producirán varios cambios importantes. Considerando el ritmo actual, la demanda de infraestructura social subirá a niveles absolutamente desproporcionados a los recursos de la región. Esta nueva demanda se sumará al déficit ya acumulado tanto en las zonas urbanas como rurales. Además deberá producirse una verdadera revolución en el transporte público, la sanidad y las comunicaciones para satisfacer las nuevas necesidades.

En este período los cambios culturales transformarán radicalmente los estilos de vida del grueso de la población dándole una orientación que podría perjudicar la integración nacional si la actual crisis de identidad cultural no es superada mediante una mayor seguridad del ser humano en sí mismo.

La calidad de la vida podría ciertamente deteriorarse si no se pone coto a la pobreza y la contaminación industrial y si los sistemas socioeconómicos no son capaces de encontrar medios y arbitrios para conciliar las políticas de desarrollo nacional con el mejoramiento actual y futuro del hábitat. Las deficiencias en la organización y la falta de una tecnología adecuada exacerbarán la división en la sociedad al privar por completo a los grupos de bajos ingresos, a las zonas periféricas y a los sectores tradicionales de los medios para encarar los problemas urbanos cotidianos. Si no se introducen cambios radicales en la organización, la administración de los asentamientos urbanos, que ya encara dificultades crónicas, podría transformarse en una labor imposible de realizar para los gobiernos locales especialmente en las zonas urbanas más grandes.

/Este panorama

Este panorama sería deprimente y abrumador si la población latinoamericana no dispusiera de ningún instrumento para la acción. Sin embargo, el centralismo que contribuyó en el pasado a crear algunas de las condiciones presentes ha permitido acumular capital humano y recursos orgánicos que podrían emplearse para resolver estos problemas. Entre las tareas que habría que realizar se incluiría una descentralización que comprendería una redistribución de la población y de las actividades económicas hacia las metrópolis regionales y ciudades de tamaño mediano, y la incorporación de la frontera agrícola a la economía nacional.

La falta de recursos financieros y de capital podrían constituir el mejor incentivo para una amplia redefinición de los niveles sociales y técnicos y para la investigación y perfeccionamiento de nuevas tecnologías. La actual capacidad técnica instalada de la industria y de la artesanía podría complementarse con nuevas tecnologías en un esfuerzo cooperativo para reducir apreciablemente la urbanización y los costos de la vivienda.

Los países latinoamericanos ya tienen algunas de las condiciones necesarias para la creación de una tecnología innovadora en materia de asentamientos humanos; esa tarea es menos importante en los países en que quizá sea necesario renovar la infraestructura y el acervo de vivienda y sean relativamente reducidas las construcciones masivas adicionales. Las condiciones climáticas favorables como las que existen en las regiones tropicales y en otros ecosistemas de la región constituyen una ventaja que no ha sido plenamente aprovechada como base natural para el uso de estructuras más sencillas y más confortables.

La energía social y la creatividad que se observa en los asentamientos de precaristas y en las comunidades indígenas podrían aplicarse en la construcción de una parte apreciable del hábitat con un costo económico y social muy inferior. Esta alternativa realista podría contribuir también a estimular la identidad cultural y la confianza del hombre en sí mismo. Para movilizar esta potencialidad habría que adoptar decisiones políticas y obtener la participación

/de la

de la colectividad. No basta la voluntad de unos pocos, aunque estén inspirados por muy elevadas motivaciones sociales, para la creación del hábitat. El hábitat es el resultado de la acción recíproca entre los pobladores, una región determinada, y una forma de organización socioeconómica y por lo tanto es necesario que todos comprendan la naturaleza, el significado y el funcionamiento de los asentamientos humanos como asimismo la importancia especial de la calidad del hábitat. Para que se actúe en esta esfera es indispensable que se movilice ampliamente la opinión pública y el sector público.

Es necesario asimismo que intervengan decididamente las instituciones políticas. El hábitat tiene que ser considerado como componente básico de la política nacional y no como preocupación exclusiva de las autoridades locales. La distribución del ingreso, de la población y de la actividad económica son vínculos naturales entre las políticas económicas y los asentamientos humanos. Las normas sociales y las prioridades en materia de inversión son también asuntos que conciernen a los gobiernos centrales y que tienen influencia directa en el hábitat. La reestructuración de los gobiernos locales, indispensable para la administración de los asentamientos humanos constituye una tercera esfera de intervención que compete a los gobiernos nacionales.

Para transformar el asentamiento de la población de algo más bien casual en un proceso deliberado y sistemático, sin inhibir la participación creadora de la población se requiere gran sensibilidad social y contar con el aporte de una serie de profesionales y técnicos de los cuales no siempre se dispone en todos los países.

Por lo tanto otro de los requisitos básicos es realizar un gran esfuerzo en materia de educación que debe incluir la enseñanza primaria y secundaria como asimismo la formación universitaria y técnica en diferentes niveles y para diferentes carreras. Hay que crear nuevas profesiones, disciplinas y especializaciones a la vez que ampliar la escala de los programas de divulgación y de la educación no sistemática.

/Otra esfera

Otra esfera estrechamente vinculada con la anterior es la de la investigación pura y aplicada en materia de tecnología de asentamientos humanos. Parece imposible, si se aplican las normas y los métodos actuales de construcción y admnistración, proporcionar lo necesario para satisfacer el explosivo crecimiento urbano. Por lo tanto es necesario idear una nueva tecnología. La construcción y reconstrucción del hábitat humano es una tarea colectiva en la que debe participar toda la sociedad. Por lo tanto, estará supeditada a la voluntad política y a una estrategia para movilizar los diferentes elementos que participan en el proceso. Esta movilización debería tener como objetivo principal liberar la capacidad creadora con un mínimo de restricciones y de valores impuestos. El hábitat debe ser el resultado de la participación colectiva a fin de proporcionar un clima de libertad para la realización del ser humano.

I. EL CONCEPTO DE HABITAT

Definición

El hábitat es el espacio organizado que ha sido adaptado para la vida humana y como tal comprende el sistema socioeconómico, y elementos externos a él como el medio ambiente. Se entiende por sistema socioeconómico la organización institucional de la comunidad humana en tanto que el medio ambiente es el sistema natural adyacente a él, formando así el contexto natural. La biosfera y la tecnosfera son dos dimensiones del medio ambiente.

La relación entre los diferentes elementos que constituyen el sistema socioeconómico (gobiernos, empresas, hogares y grupos sociales) determinan las formas concretas de organización institucional. Estas a su vez actúan en relación con el medio ambiente a través de formas particulares de absorción de los componentes ambientales del sistema y de proyección de los elementos de ese sistema hacia el medio.

/Esta relación

Esta relación recíproca entre el sistema (comunidad humana) y el medio ambiente que es ajeno a él, moldea, en un proceso infinito, el hábitat en todas sus dimensiones.

Los asentamientos humanos representan un hábitat en el que la tecnosfera tiende a dominar la naturaleza del medio. Para fines prácticos puede considerarse que los asentamientos humanos son expresiones concretas del hábitat tanto en las zonas rurales como urbanas.

El hombre y el hábitat

El hombre moldea el hábitat a través de su intervención colectiva e individual, y, por consiguiente el hábitat refleja aspiraciones culturales, sociales, económicas y políticas, que estando a la vez limitadas y sufriendo la influencia de los factores ambientales, los limitan e influyen sobre ellos. Este proceso, que actúa en ambos sentidos, destaca la función importante que tiene el hábitat en la configuración del comportamiento humano y a la vez permite que se exprese ese comportamiento.

Velocidad de cambio

Las intervenciones repetidas del hombre se combinan en un proceso permanente interactivo de cambio cuyo ritmo constituye una variable importante en la configuración del hábitat. Un ritmo de cambio demasiado rápido traumatiza tanto relaciones internas como externas del sistema y por lo tanto ejerce efectos directos sobre el medio ambiente. Pasado cierto límite no sólo se agota la capacidad del sistema socioeconómico para adaptarse sino que éste es incapaz de prever la evolución del proceso.

La urbanización desmesurada es un ejemplo de este fenómeno, en que a la vez que el crecimiento urbano alcanza un ritmo elevado que no tiene precedentes, se produce una crisis por la imposibilidad de satisfacer la demanda de servicios urbanos básicos como agua potable, alcantarillado, luz eléctrica y servicios de educación y sanitarios, y simultáneamente se vacían sin ningún control diversos deshechos en el medio ambiente.

/Modos de

Modos de desarrollo

Puede considerarse el desarrollo como una respuesta cultural a los incentivos económicos dentro de las limitaciones que tiene un lugar determinado y de su dotación de recursos.

Los modos de desarrollo al afectar de diferentes maneras los intereses y los diversos grupos socioeconómicos modifican directamente las relaciones internas del sistema y su relación con el medio ambiente y por ende el hábitat.

Cada vez existe mayor conciencia sobre la importancia que tiene el contexto cultural para los países en desarrollo en que la confianza de la población en sí misma es considerada un componente fundamental de un nuevo concepto de desarrollo, como proceso en virtud del cual la totalidad de la población puede alcanzar sus metas sociales y económicas a través de la expresión de los esfuerzos creativos de esa sociedad y puede contribuir a que exista un hábitat con el cual todos se identifiquen y lo consideren auténticamente coherente con su identidad cultural propia.

Identidad cultural

El desarrollo, entendido como proceso cultural, destaca la importancia de los estilos de vida para el hábitat. Los estilos de vida reflejan básicamente valores culturales, paradigmas sociales y limitaciones reales. La identidad cultural es la que le da al individuo la sensación de pertenecer a una colectividad que tiene determinado estilo de vida y permite al individuo y a la comunidad lograr metas sociales que están dictadas por sus propios valores culturales.

En el sistema socioeconómico puede observarse la superposición de identidades culturales diferentes y a veces contradictorias a medida que desaparecen las modalidades culturales tradicionales para ceder el paso a imitaciones de estilos de vida más universales. Durante el proceso de cambio, los estilos de vida rural y local sufren una evolución en los asentamientos más grandes y llegan a transformarse en una actitud cosmopolita. Cabe destacar que esta

/última se

última se caracteriza por aceptar una amplia variedad de estilos de vida y por tolerar otras culturas e interesarse en ellas, en lugar de comprometerse a determinados modos de vida o de ganarse la vida.

Por consiguiente, la configuración del hábitat de suerte que se tengan en cuenta factores culturales y la ecología local, puede considerarse como una faceta importante en la lucha de los países nacientes por su independencia.

Percepción del hábitat

Si bien el hábitat es colectivo por cuanto pertenece a la sociedad en su conjunto el individuo se relaciona con él a través de la forma en que lo percibe. Su percepción del hábitat propio y ajeno está determinada por su evaluación subjetiva de la variedad objetiva del hábitat. Está condicionada por la cultura a la cual pertenece, por su posición socioeconómica (por ejemplo nivel de ingreso, ocupación, educación, etc.) y por lo tanto varía de un individuo a otro, y a veces influyen marcadamente en ella los efectos demostración. Por consiguiente las características del hábitat tienen que ser definidas en términos concretos para cada asentamiento humano (macrohábitat), e incluso internamente para los diversos barrios que constituyen el microhábitat de los diferentes grupos sociales. Las generalizaciones sólo pueden justificarse por razones prácticas y sólo como mecanismos analíticos.

Por lo tanto, las diferencias que hay entre las percepciones del hábitat emanan de dos fuentes: las diferencias subjetivas en cuanto a las percepciones individuales y la variedad objetiva del hábitat. Esta última incluye la calidad desigual del hábitat para los diferentes grupos sociales en tanto que las primeras tienen gran influencia en la naturaleza de la intervención institucional en el hábitat de la región.

/Intervención institucional

Intervención institucional

Aparte su acción individual espontánea para configurar el hábitat el hombre ha tratado de organizar una respuesta colectiva a través de una organización institucional. Las instituciones que así resultan intervienen para controlar la absorción de los elementos ambientales y la exteriorización de los elementos del sistema socioeconómico. La eficacia de estas instituciones puede medirse por su capacidad para responder y reducir al mínimo los efectos traumáticos de estas interrelaciones.

La intervención institucional resulta del ejercicio del poder de la autoridad que refleja los arreglos y soluciones de transacción a que hayan llegado los diferentes grupos sociales y de intereses económicos entremezclados en la estructura administrativa. En las actuales condiciones no se adoptan las decisiones necesariamente en todos los casos aplicando mecanismos representativos de todos los grupos que forman la sociedad y que reflejen adecuadamente sus intereses. Además, en el plano local las autoridades pocas veces poseen facultades de arbitraje incluso en relación con asuntos importantes para el hábitat como el uso de la tierra y los servicios públicos.

II. LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN AMERICA LATINA

Por la naturaleza externa de los intereses en juego en el período colonial, los asentamientos que en su totalidad, excepto algunas ciudades del Brasil y de Venezuela, eran de origen español o europeo se establecieron en el litoral.

Estos centros situados predominantemente en la costa, sirvieron asimismo al comercio internacional que constituyó la base económica de los países latinoamericanos después que éstos alcanzaron su independencia política. La disposición espacial de los asentamientos humanos de la región ha cambiado muy poco con el tiempo.

/La importancia

La importancia de las aglomeraciones urbanas como centros de importación y exportación se reafirmó con la consolidación de la División Internacional del Trabajo. A eso se debe que en el último siglo los países latinoamericanos hayan desempeñado la función de abastecedores de materias primas y consumidores de bienes manufacturados procedentes del mundo industrializado.

Incluso el proceso más reciente de industrialización que se inició después de la Segunda Guerra Mundial, basado en la sustitución de importaciones, y que es consecuencia del aprovechamiento de las ventajas que los principales centros existentes ofrecían en materia de ubicación y de economía, atribuibles a la aglomeración, ha reforzado apreciablemente la concentración urbana tradicional a lo largo del litoral.

El sistema de asentamientos humanos que así se formó comprende un conjunto de centros que varían en cuanto a su tamaño y a sus funciones y a, lo que probablemente sea más importante, sus estilos de vida. Utilizando las variables culturales de los estilos de vida como criterio para establecer una tipología podría intentarse definir las características principales de la compleja realidad que el sistema de asentamientos humanos presenta hoy en día en América Latina.2/

Por consiguiente, los asentamientos humanos de la región podrían clasificarse de la siguiente manera:

Metrópolis

Los tres subgrupos metropolitanos, que comprenden el cosmopolita, el nacional y el regional constituyen los grupos más grandes de aglomeraciones y que más rápidamente crecen. Actualmente vive en esas aglomeraciones alrededor del 23% de la población de la región, se concentran en ellas las dos terceras partes de la producción industrial y la proporción más elevada del ingreso total.

2/ Cabe destacar que el criterio aplicado señala los rasgos distintivos pero no exclusivamente culturales que caracterizan al grupo identificado. Por ejemplo, el rasgo distintivo del primer subgrupo es su actitud cosmopolita, pero ésta coexiste con estilos de vida comunes a otros grupos de asentamientos humanos.

i) Metrópolis cosmopolitas. Este subgrupo incluye las cuatro aglomeraciones más grandes en América Latina: Ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires y Río de Janeiro. Todas ellas, salvo la capital de la Argentina, crecen con mucha rapidez, y de mantenerse las tendencias actuales, su población conjunta a fines del siglo, será de 91 millones de habitantes (casi la tercera parte de la población actual de toda la región y superaría en 2.4 veces su actual población).

En ellas vive una amplia variedad de grupos sociales y económicos, en algunos de los cuales prevalece una actitud claramente cosmopolita y que desempeñan una función decisiva en la difusión regional de valores culturales internacionales asociados con el desarrollo moderno que en ellas se concentra.

ii) Metrópolis nacionales. Este subgrupo incluye las capitales de Lima, Bogotá, Santiago, Caracas, La Habana y Montevideo.

Si bien estas aglomeraciones son grandes y su composición social es variada reflejan valores y actitudes culturales esencialmente nacionales. Sin embargo, en las primeras cuatro dado su rápido crecimiento y desarrollo moderno, bien podrían existir hacia fines del siglo, actitudes cosmopolitas similares a las del primer subgrupo. En esa misma fecha otras 13 capitales nacionales tendrán, de persistir las tendencias actuales, una población superior a 1 millón de habitantes, que es la cifra mínima que suele asociarse con el concepto de metrópolis.

iii) Metrópolis regionales. Comprenden 12 grandes aglomeraciones urbanas que constituyen centros de desarrollo moderno, pero que se encuentran a la vez plenamente integradas en su sistema socioeconómico respectivo y por lo tanto incorporan valores culturales esencialmente regionales en su estilo predominante de vida.

Se espera que antes de finalizar el siglo, otras 13 aglomeraciones urbanas se transformen en metrópolis regionales.

/Asentamientos provinciales

Asentamientos provinciales

En este grupo se incluyen diversos grupos de asentamientos humanos que varían de ciudades de tamaño mediano a pueblos pequeños. Tienen en común un estilo de vida que puede ser caracterizado como provincial, por su apego a los valores tradicionales y a modalidades sociales y familiares, y por su tendencia hacia el paternalismo y el conservatismo.

i) Ciudades de tamaño mediano. Este grupo incluye 133 centros urbanos con más de 100 000 habitantes que se encuentran en diferentes etapas de transición, pero que en general atraen poco desarrollo moderno.

ii) Ciudades menores. Esta categoría incluye un amplio número de centros urbanos cuya población fluctúa entre 20 000 y 100 000 habitantes, en los cuales ha ejercido menos influencia el desarrollo moderno y que continúan caracterizándose por una cultura auténticamente provincial en su estilo de vida.

iii) Las ciudades "frontera". Forman un subgrupo especial distinto de los incluidos en los incisos i) y ii) porque muestran tasas excepcionalmente altas de crecimiento demográfico. Goiania en el Brasil y Chimbote en el Perú constituyen ejemplos de estos asentamientos, en los cuales la tasa muy alta de crecimiento exacerba los efectos traumáticos de la concentración sobre la población.

Asentamientos rurales

En este trabajo se consideran asentamientos rurales los que figuran como tales en las estadísticas nacionales, si bien los criterios aplicados para definirlos varían considerablemente. El 44% de la población total vive actualmente en esos asentamientos cuya cultura se caracteriza por fuertes vínculos con la tierra y valores tradicionales. Esta proporción bajará 23% hacia fines del siglo si la urbanización prosigue al ritmo actual. Pueden agruparse en:

/i) Concentrados.

i) Concentrados. Comprende asentamientos como aldeas compactas, comunidades indígenas, plantaciones y haciendas.

ii) Dispersos. Este subgrupo se caracteriza por el gran número de asentamientos pequeños y aislados y familias dispersas que practican una agricultura de subsistencia.

III. CARACTERISTICAS PREDOMINANTES DE LA URBANIZACION EN AMERICA LATINA

Este panorama esencialmente estático de los asentamientos humanos en América Latina que hemos expuesto exige considerar las fuerzas dinámicas de la urbanización que la impulsan y que en gran medida determinan sus modalidades.

Es importante destacar que la urbanización es un proceso continuo de asimilación cultural en virtud del cual los grupos sociales adquieren nuevos valores culturales en el tiempo y en el espacio. En América Latina este fenómeno está representado en el espacio por una gran corriente continua de migrantes que se desplazan hacia las zonas urbanas y en el tiempo por grupos que tienen movilidad social dentro de los asentamientos mismos, puesto que van modificando sucesivamente su estilo de vida de rural a provincial, regional, nacional y hasta llegar a uno cosmopolita.

Este proceso de urbanización no ha seguido la trayectoria establecida en el siglo pasado por los países actualmente industrializados, sino que presenta características distintivas , cuatro de las cuales se indican en este trabajo:

1. Relaciones entre urbanización e industrialización

La urbanización ha precedido hasta ahora a la industrialización en América Latina en marcado contraste con la experiencia en el siglo XIX de los actuales países ricos en que fue ésta la fuerza impulsora de la concentración urbana.

/Esta discrepancia

Esta discrepancia puede ilustrarse comparando el crecimiento anual de la población urbana de América Latina, que fue de 5.2% entre 1960-1970, con un crecimiento anual de sólo 2.8% de la fuerza laboral industrial en el mismo período. La diferencia entre ambas tasas ha continuado ampliándose desde 1940 a medida que el crecimiento urbano aventaja cada vez más aceleradamente a la industrialización.

La pobreza rural y la declinación de la agricultura sumada a un rápido crecimiento demográfico han contribuido a la expansión de los asentamientos existentes en los que ya se observaba en cierta medida una aglomeración apreciable y que gozaban de las economías externas derivadas de las funciones de factorías para el comercio internacional que desempeñaban desde hacía tiempo. El aporte directo de la industrialización a este proceso ha sido marginal medido desde el punto de vista de los empleos creados, si bien los efectos indirectos en lo que se refiere a haber dado a conocer niveles de vida y creado expectativas que bien son inalcanzables para la gran mayoría de la población han estimulado aún más la urbanización y modernización de la sociedad.

2. Efectos demostración culturales

La imitación de las modalidades de consumo de expectativas provoca ansiedad en las clases medias y crea aspiraciones irrealizables para los grupos de bajos ingresos y constituye ejemplos de los efectos demostración culturales de un modo de desarrollo basado en la dependencia económica. Entre otros puede citarse la tentativa de imitar los niveles culturales y tecnológicos de los países industrializados y en este caso la aplicación de tecnologías ideadas en condiciones naturales y socioeconómicas completamente distintas, que lejos de resolver problemas urbanos concretos se transforman simplemente en una cuestión de prestigio

/social para

social para una minoría integrada o de orgullo cívico para las autoridades de la ciudad. En las ciudades grandes por ejemplo la utilidad del automóvil privado ha disminuido enormemente y los costos sociales del deterioro del medio ambiente están creciendo marcadamente en circunstancias en que el número de automóviles crece tres veces más rápidamente que la población urbana que ya ha alcanzado tasas muy altas. La congestión que esto provoca perturba el sistema completo de transporte, aumenta el tiempo que pierde la población en trasladarse de un lugar a otro, torna ineficiente y oneroso el transporte público, y plantea un desafío para la capacidad física del asentamiento hasta el punto en que ésta se acerca a su nivel de saturación.

La urbanización realizada sobre esa base se ha traducido en una creciente incompatibilidad entre un hábitat construido a imagen y semejanza de los asentamientos humanos de los países industrializados y la dura realidad de los medios de vida y de ganarse el sustento de la población latinoamericana en su conjunto.

3. Creciente desigualdad

La urbanización ha solido vincularse con una tendencia hacia la homogeneidad social y cultural pero en América Latina el proceso afecta a los diferentes grupos sociales de modos muy distintos.

Unos pocos grupos sociales, que en conjunto quizás no representan más del 20% de la población, han adoptado estilos de vida modernos orientados al consumo y disfrutan de un hábitat concomitante relativamente alto de comodidad material.

En comparación con esto contrasta el hábitat de los ex-moradores de las zonas rurales y de las provincias que sólo participan marginalmente en las nuevas oportunidades económicas. En ese hábitat las condiciones materiales son deficientes, especialmente por la falta de servicios urbanos y de oportunidades de esparcimiento.

/La creciente

La creciente contradicción entre estos dos tipos de extremos de hábitat y la creciente competencia por los escasos recursos urbanos como el espacio, el agua potable, el aire no contaminado se traducen en fricciones colectivas y conspiran contra la integración cultural y social.

4. Urbanización espontánea

El proceso de urbanización es en gran medida espontáneo por cuanto en él influyen muy poco las instituciones tradicionales. Es así, como entre el 20% y el 50% del total de viviendas de algunas grandes aglomeraciones urbanas ha sido proporcionado directamente por los propios migrantes urbanos.

Lo anterior demuestra asimismo la capacidad creadora de estos pobladores para adaptar su hábitat a las nuevas necesidades urbanas a través de soluciones ingeniosas y especiales para cada situación. Estas soluciones son necesarias para sustituir instituciones como las de crédito, seguridad social y de servicio médico y que generalmente no están al alcance de quienes tienen su nivel de ingreso. Esas instituciones tradicionales generalmente no reconocen oficialmente los estilos de vida, los valores culturales y las solusiones tecnológicas de estos grupos "marginales".

Por el paternalismo y la adhesión inflexible a estilos de vida imitativos las instituciones tradicionales están muy mal preparadas para hacer frente a los problemas urbanos de los grupos sociales a los cuales no representan en absoluto, y para adaptarse a situaciones rápidamente cambiantes que plantean las tasas de urbanización sin precedentes.

/IV. MAGNITUD

IV. MAGNITUD DEL DESAFIO

Crear un hábitat adecuado para los 300 millones de nuevos pobladores urbanos antes de fines del presente siglo y mejorar las condiciones de vida para otros 350 millones de pobladores de las zonas rurales, agregado a lo que habría que hacer para superar las deficiencias actuales, plantearía un reto colosal incluso para las naciones más ricas del mundo.

El desafío que plantea el hábitat debe considerarse como algo global que requiere una respuesta global a fin de establecer un hábitat que permita al hombre y a su familia llevar una vida estimulante y equilibrada. Mirado así, representa una parte muy importante de la búsqueda de un nuevo orden internacional en el cual deberán reexaminarse conceptos básicos como el desarrollo, el crecimiento, la independencia, la realización social y la función de la tecnología.

A la vez que es necesaria una nueva orientación de los asuntos mundiales se requiere una potencialidad creciente para llevar a la práctica los cambios necesarios. En un documento presentado recientemente por la UNESCO a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos se destacó que la civilización industrial es la primera que posee a la vez los recursos financieros y los medios técnicos necesarios para la destrucción masiva seguida por una reconstrucción casi inmediata inspirada en modalidades totalmente diferentes.3/

Esa es la potencialidad que ha de ser aprovechada en la difícil tarea de reconstruir el hábitat de América Latina; es un reto de carácter global que tiene diversas dimensiones que se examinarán en este trabajo.

3/ UNESCO, Culture, Education and Human Settlements, UNESCO, 12 de enero de 1976 (A/CONF.70/B/5).

1. La dimensión social

La falta de oportunidades de empleo parece ser a primvera vista el problema social más importante. La proporción de la población en edad de trabajar en los grupos económicamente activos es de sólo 57.8% 4/ y está disminuyendo de modo que queda una creciente reserva de mano de obra no utilizada que se suma al desempleo encubierto de la población económicamente activa. La proporción equivalente en los países industrializados es de 70.4%.5/

Las tasas de actividad relativamente bajas de América Latina pueden explicarse en parte por la estructura por edades de una población que incluye una elevada proporción de dependientes y en que la tasa de participación femenina es reducida. Sin embargo, una de las cuestiones importantes que se plantean está vinculada con modalidades de desarrollo que hacen hincapié en métodos de producción de gran densidad de capital dictados por las condiciones de la competencia internacional.

El desafío consiste entonces en saber cómo aprovechar la enorme potencialidad hasta ahora no utilizada de los recursos humanos. En 1970 el total de desempleados fluctuaba alrededor de 64 millones.6/ Incluso si no se les diera empleo, la ocupación industrial tendría que haber crecido 48% en 1985 para absorber el crecimiento experimentado por la fuerza laboral en el mismo período (en comparación con 42.2% en Africa, 34% en Asia y 16% para el resto del mundo).7/

Teniendo presente las tendencias actuales, son escasas las perspectivas de empleo en las zonas rurales y al parecer los asentamientos urbanos serán los que tendrán que responder a ese desafío.

4/ CEPAL, Población y desarrollo en América Latina. Fondo de cultura económica. México, 1975.

5/ Ibid.

6/ Ibid.

7/ UNESCO, op. cit.

/El rápido

El rápido ritmo de crecimiento urbano exige asimismo un apreciable incremento de la infraestructura y de la vivienda urbanas. Al ritmo actual la población urbana aumentará aproximadamente 10 millones anualmente, expansión que exigiría construir cada año 15 nuevas ciudades como Brasilia o una metrópolis como Buenos Aires.

Los nuevos moradores urbanos demandarán servicios urbanos básicos, como agua potable, eliminación de aguas servidas, energía, educación, servicios de salud y esparcimiento, transporte y comunicaciones. Todos esos servicios presentan actualmente serias deficiencias en América Latina.

En 1970 sólo el 76% de la población urbana tenía acceso a agua potable por tubería, y probablemente sólo en la mitad de los casos ésta esté conectada directamente a la vivienda. La cifra equivalente para la población rural es de 17%. Una proporción inferior de la población urbana, alrededor de 40% cuenta con servicios de alcantarillado.

Los índices de salud correspondientes al mismo año, como por ejemplo el número de camas de hospital por cada 10 000 habitantes, que es de 30 en América Latina en comparación con 160 en los Estados Unidos, ilustra las deficiencias de los servicios médicos en una región en que hay sólo 5.7 médicos para igual número de habitantes.

Las grandes aglomeraciones urbanas latinoamericanas presentan problemas de transporte y tráfico similares a los de las metrópolis más grandes del mundo, a pesar de que sólo había 184 automóviles privados por 10 000 habitantes en la región en 1970, (en comparación con 2 223 en Estados Unidos y 1 475 en Europa).

En las metropólis los automóviles particulares que se utilizan sólo para el 15-25% de los viajes urbanos de la región, comprenden el 80% de la flota total de vehículos. La competencia de los vehículos particulares con los de transporte público por el uso de las vías de circulación reduce seriamente la eficiencia de estos últimos y se traduce en las graves congestiones de tráfico que se observan en todas las metrópolis en las que la velocidad media de

/desplazamiento de

desplazamiento de un bus no pasa de ocho kilómetos por hora. Cabe esperar que esta situación se empeore ya que el ritmo de crecimiento de los vehículos de propiedad privada es tres veces superior al del crecimiento demográfico de estas aglomeraciones.

El problema de transporte mismo no es fácil de resolver ya que parece ser necesario hacer inversiones sumamente cuantiosas en carreteras expresas elevadas, túneles y ferrocarriles subterráneos a fin de dar cabida a las corrientes de tráfico en las que predominan los vehículos privados. Por ejemplo, el costo de construcción por kilómetro de un sistema para facilitar el tránsito rápido en una de las metrópolis más grandes de la región, ascendió a 50 millones de dólares y representa el ingreso anual medio de 100 mil personas.

En la solución del problema del transporte urbano en las metrópolis latinoamericanas por lo menos en el corto y mediano plazo, tendrá mucho peso la sustitución de los autómoviles privados por sistemas de transporte público colectivo.

El problema de la vivienda no es menos grave en los países de América Latina, en los cuales el hacinamiento en las zonas urbanas, medido según el porcentaje de viviendas urbanas con más de tres habitantes por cuarto, fluctúa entre 25-30%.8/ Dos de los países situados en el "cono templado" del continente, Argentina y Chile presentan tasas de hacinamiento menores, 12% y 19% respectivamente, pero que en todo caso superan con creces las de los países industrializados. Por ejemplo, en la mayoría de los países de la Comunidad Económica Europea la tasa no sube de 2.7%.9/

Incluso aunque no mejoren las condiciones actuales, en que se encuentra el acervo de viviendas, considerado deficiente casi en un 50% con arreglo a las ordenanzas de edificación oficiales, habría que construir 2.0 millones de viviendas para satisfacer la demanda de los nuevos moradores urbanos.

8/ Entre estos países se incluyen Ecuador (1962), El Salvador (1971), Honduras (1961), Jamaica (1960), México (1960), Nicaragua (1963), Perú (1961). Véase UN "Supplementary Tables for the World Housing Survey" (documento E/C6/129).

9/ Como es el caso de Francia.

/Si se

Si se supone que el costo por unidad sea de 5 000 mil dólares habría que invertir 10 mil millones de dólares, es decir el 40% de la formación bruta del capital de la región, en viviendas sólo para satisfacer las crecientes demandas.

A la suma anterior hay que agregar el costo de urbanización que representan los servicios urbanos básicos y de esparcimiento. Si se postula que el costo medio de urbanización sea de sólo 1 500 dólares por habitante, la inversión que habría que realizar absorbería casi por completo el 60% restante de la formación bruta de capital de la región.

Incluso si se dispusiera de medios de financiamiento, los grupos más pobres (que incluyen el 20% de la población comprendido en los tramos inferiores de ingreso) no podrían asumir el gravamen de una hipoteca que tardarían de 30 a 40 años en pagar.

La dimensión social de este desafío, que se refleja en los problemas del empleo, de infraestructura y de vivienda indican que está surgiendo una situación hasta ahora desconocida para los países industrializados. Ello pone de relieve la necesidad de revisar a fondo las normas actuales que en gran medida son más bien consecuencia de los efectos de demostración que de una elección consciente entre diversas soluciones realistas.

La dimensión cultural

El desplazamiento masivo de población en América Latina va más allá del simple traslado de las personas en el espacio. Al integrarse a las grandes aglomeraciones urbanas las masas de migrantes aportan los mejores elementos de su anterior estilo de vida provincial y rural. Sin embargo, como no están plenamente integrados no se aprovecha plenamente su potencialidad económica y social y sólo sirven como mano de obra de reserva para la industria y los servicios domésticos.

Al mismo tiempo los grupos sociales mejor integrados a la modalidad corriente de desarrollo absorben nuevas formas de producción de consumo y de aprovechamiento de las horas libres y ellos a su ejercen fuertes efectos de demostración cultural sobre el resto de la sociedad.

/Las relaciones

Las relaciones que existen entre los sectores integrados y el resto de la sociedad es muy parecida a las que existen entre los sistemas naturales y socioeconómicos aludidos al comienzo cuando se definió el concepto de hábitat. Los efectos de demostración se proyectan desde los sectores integrados del sistema hacia la periferia social de la cual a su vez se absorben las corrientes de mano de obra y los efectos negativos que tienen sobre el valor monetario de la propiedad la instalación de asentamientos de precaristas en su vecindad.

Los potentes medios de información modernos destacan mediante el uso extensivo de símbolos e imágenes estos efectos demostración. Eso contribuye a que se consolide una minoría de elevados ingresos que imita el estilo de vida de los países industrializados y una mayoría que aspira si no a alcanzar esos mismos niveles, por lo menos a avanzar en esa dirección.

Esta gran mayoría "que aspira" a una vida mejor, vinculada al proceso de urbanización considerado como un cambio cultural en el tiempo y en el espacio, por su magnitud, crea condiciones especiales en el hábitat latinoamericano. Mantienen vínculos culturales con las provincias e incluso con las zonas rurales y sin embargo, al mismo tiempo adoptan nuevos estilos de vida o aspiran hacerlo. Privados de la oportunidad de una integración masiva y desarraigados en el tiempo y en el espacio, estos grupos que aspiran a alcanzar un nivel de vida mejor sufrirán probablemente una crisis de identidad cultural.

Entre la mayoría que aspira a mejorar su situación se distingue un sector compuesto de migrantes y moradores urbanos desplazados que se han organizado en asentamientos de precaristas. Utilizando ingeniosos métodos cooperativos de construcción satisfacen su necesidad de vivienda y a través de instituciones cooperativas sociales especiales, sus necesidades de asistencia y de servicios sociales. A través de este esfuerzo creador, que suele encontrar resistencia en el sector oficial, estos grupos contribuyen a la construcción de una proporción apreciable de las viviendas, quizá

/la mitad

la mitad del total, si se incluye la producción de las ciudades menores de provincia y de las comunidades indígenas. Se estima que estos asentamientos de precaristas crecen a un ritmo que duplica el de algunos grandes centros urbanos de la región. Por ejemplo, en el Perú, en el cual este tipo de asentamiento ha sido oficialmente reconocido como proceso de urbanización regular, los precaristas han construido una ciudad dentro de la ciudad de Lima que cuenta con casi medio millón de habitantes y que es la segunda en tamaño en el país.

La capacidad creadora de los pobladores urbanos marginales se ve, en el mejor de los casos, frustrada por instituciones que no aceptan sus normas en materia de calidad, y cuyos servicios quedan fuera de su alcance. Como no se ha sabido aprovechar esta enorme potencialidad social para que contribuya en forma sistemática al mejoramiento del hábitat, los pobladores se han sentido defraudados y han surgido tensiones sociales que se manifiestan en el crecimiento alarmante del crimen, la violencia y las enferemedades mentales cada vez más evidentes en las metrópolis latinoamericanas más grandes.

En relación con esta dimensión cultural del desafío se plantean algunas interrogantes fundamentales. ¿Cómo pueden lograrse la inevitable transformación y modernización culturales sin ocasionar una crisis de identidad? ¿Cómo pueden reducirse al mínimo los efectos traumáticos de los cambios muy rápidos o mejor aún transformarlos en energía social? ¿Cómo puede aprovecharse el espíritu creador de los nuevos moradores urbanos para mejorar el hábitat?

Esta tarea representa un gran desafío y no deben dejarse de lado la modernización y la amplitud de criterio cosmopolita necesarios para asegurar un medio económico justo que permita superar la pobreza y crear un hábitat que satisfaga las necesidades culturales de toda la población.

/La dimensión

La dimensión tecnológica

Repercusiones análogas al efecto demostración cultural tiene la transmisión de tecnología de los países industrializados que en cierta época se consideró susceptible de aplicación universal. Sólo empezaron a suscitarse dudas con respecto a este proceso cuando se descubrió cuánto representaban desde el punto de vista de los costos para los países latinoamericanos, y a la vez que éstos no estaban habituados al uso de estas tecnologías y no tenían los recursos para planificar su introducción y aplicarlas en la práctica.

Muchos de estos avances tecnológicos constituyeron la solución que las sociedades europeas encontraron para resolver los problemas de su ambiente natural que se caracterizaba por climas fríos y templados. Al ser aplicados en América Latina no resultaron muy apropiados para su ambiente natural considerando que el 68% de la población vive en zonas tropicales.

Como ejemplos de lo anterior debe señalarse cuánto se usa el vidrio en las edificaciones modernas y que si bien éste resulta adecuado por la escasa luz de las bajas latitudes, contribuye a hacer subir la temperatura interior de los edificios por la concentración del calor en las zonas tropicales. Para resolver este problema hay que incurrir en nuevos gastos pues es necesario instalar sistemas de acondicionamiento del aire para tener una temperatura agradable en el interior de los edificios utilizando nuevamente una tecnología importada.

Como se ha dicho, los costos de construcción de vivienda y de urbanización resultan prohibitivos con las tecnologías actuales. Ante esto, es importante utilizar la imaginación y efectuar investigaciones a fin de encontrar nuevas tecnologías, especialmente las que permitan aprovechar la energía social potencial de la mayoría que aspira a mejorar su situación.

No cabe duda que la demanda futura de vivienda y de infraestructura sólo podrá satisfacerse si se revisan a fondo las normas tecnológicas aplicadas corrientemente. Las nuevas tecnologías

/que se

que se necesitan deben ser concebidas dentro de su contexto cultural, y guardar estrecha vinculación con los valores culturales, las modalidades de desarrollo y la disponibilidad de recursos humanos, naturales y materiales.

Las nuevas tecnologías en materia de asentamientos humanos que sean realistas pueden poner en tela de juicio los valores sociales existentes basados en la búsqueda de prestigio mediante la imitación de modalidades culturales externas. En esas condiciones cabe esperar que el cambio encuentra obstáculos políticos, pero que quizá puedan superarse cuando a la vez se empleen argumentos económicos. Por ejemplo, a la vez que la aplicación de una tecnología que haga uso intensivo de la mano de obra para configurar el hábitat que tiene un costo reducido puede aprovechar los conocimientos especializados existentes e incrementar el empleo urbano.

La dimensión tecnológica plantea un gran desafío para el espíritu creador de América Latina. Urge idear cuanto antes tecnologías baratas para construir viviendas rurales y rubanas y obras de infraestructura que se adapten especialmente a los ecosistemas tropicales y a las regiones expuestas a movimientos sísmicos. Dicho más concretamente, es necesario buscar soluciones más realistas para reemplazar los sistemas que tienen un costo prohibitivo como los ferrocarriles subterráneos, las vías expresas urbanas y los complejos sistemas para abastecimiento de agua y eliminación de aguas servidas.

Para lograr esta meta es necesario que los países latinoamericanos desplieguen un gran esfuerzo imaginativo. A la vez constituye un campo para la cooperación internacional.

/El desafío

El desafío que plantea el medio ambiente

La pobreza masiva constituye en sí misma una fuente fundamental de deterioro del medio ambiente. La manifestación más visible de ello en América Latina es la contaminación del agua y del suelo y las enfermedades. En gran medida ello puede atribuirse a la concentración urbana, sumada a la insuficiencia de los servicios de sanidad básica o a la carencia de ellos. Se ha considerado que a esa carencia está estrechamente vinculado el aumento de las tasas de mortalidad infantil observado en algunas grandes metrópolis y asimismo con las epidemias que ocasionalmente se producen.

El 90% de la limitada cantidad de desechos humanos vaciados a los sistemas de alcantarillado de América Latina es arrojado en su estado natural, sin ser tratado, a los cursos de agua y al suelo. Esto no provocó daños perceptibles cuando la proporción vaciada era reducida, pero cuando el volumen de desechos vaciados a los cursos de agua por algunas grandes aglomeraciones urbanas es superior a su capacidad de absorción surgen problemas de contaminación. En estas condiciones las redes de alcantarillas que tenían por objeto mejorar las condiciones sanitarias empiezan a transformarse en realidad en vectores de contaminación hasta el punto de agotar la capacidad de regeneración del oxígeno de los cursos de agua necesarios para la degradación biológica de las materias orgánicas.

Esta contaminación ha provocado la muerte de ríos, lagos y bahías importantes. El nivel de contaminación orgánica, medido por la presencia de bacterias patógenas, en algunos lugares cercanos a los muelles de algunos países de la región supera en cientos de veces el máximo considerado aceptable para las playas de California.

Además, los basurales plantean una amenaza para el abastecimiento de agua potable, por la contaminación de las aguas subterráneas, y el uso de métodos primitivos de incineración de basuras contribuye a la contaminación del aire.

La población urbana sufre los efectos de la contaminación industrial como por ejemplo el polvo y los agentes químicos vaciados al aire y al agua.

/Las condiciones

Las condiciones microclimáticas contribuyen en forma especial a acentuar los efectos localizados de la contaminación, que es lo que ocurre por ejemplo cuando se produce el smog o niebla industrial en presencia de una inversión de la temperatura. En efecto, se ha comprobado que la contaminación ambiental es un problema grave no sólo de las grandes metrópolis sino también en concentraciones industriales relativamente pequeñas en las cuales alcanza un grado similar al de los países industrializados en la época actual.

La emisión de gases tóxicos por los vehículos motorizados constituye una fuente importante de contaminación atmosférica en muchas de las grandes metrópolis, en las cuales puede atribuirse a esa causa la mitad de la contaminación total. En algunos casos los índices de contaminación están alcanzando el nivel de la ciudad de Los Angeles.

El problema del control de la contaminación debe ser resuelto en la fuente y para ello es necesario insistir en la instalación de artefactos anticontaminantes en las industrias y en los vehículos motorizados y en la reubicación física de las instalaciones industriales que deben ser trasladadas a lugares alejados de las zonas residenciales. Si bien esta solución es factible en los países ricos, el alto costo que ella supone constituye un grave problema en América Latina en la cual el aumento de los costos de producción puede provocar una reducción de la misma e incluso el cierre de instalaciones fabriles con el consiguiente desempleo.

La dimensión que este desafío tenga para el medio ambiente depende de la habilidad de la sociedad para combinar sus necesidades actuales económicas con un hábitat capaz de satisfacer las necesidades de toda su población. Esto queda ilustrado por lo irónico de una contaminación provocada por una industria cuyo objeto era solucionar el problema de la pobreza y sus efectos contaminantes. ¿Cómo puede una sociedad que se esfuerza por industrializarse controlar la contaminación y continuar aumentando su producción? ¿Cómo puede el medio ambiente no contaminado ser compatible con la mantención de precios que puedan competir en el mercado internacional?

/La respuesta

La respuesta que se da a estos interrogantes fundamentales es de índole esencialmente política y depende de la decisión que adopte cada país en cuanto a lograr un equilibrio entre las metas del crecimiento económico y la calidad de la vida.

La dimensión política

El desafío multifacético que confrontan los países de América Latina se traduce en una serie de interrogantes políticos relativos a la capacidad actual de las instituciones locales para conciliar los intereses nacionales y locales; los sectores públicos y privados; el presente y el futuro; los intereses de la minoría moderna y los intereses futuros y actuales de las mayorías que aspiran a mejorar su situación.

Para alcanzar esas metas es necesario crear mecanismos que permitan lograr un consenso societal y que constituyan un elemento fundamental de la estructura política para modificar el hábitat. Es muy importante que se conciba esta intervención como esfuerzo colectivo que estimule y permita la participación de todos los ciudadanos.

Podría existir también una relación clara entre las políticas de desarrollo local y nacional. El modo de desarrollo modifica directamente el hábitat, no es posible mejorarlo en forma aislada divorciado de las políticas globales relativas a la distribución del ingreso y a la población y a los programas de inversión nacionales.

Es necesario también que en la esfera política se tenga más conciencia sobre la importancia del hábitat y para lograr ese objetivo que se incorporen sus aspectos culturales y ecológicos en los objetivos políticos. Es esencial que exista conciencia sobre el carácter global de los conceptos culturales y ecológicos para que se adopten medidas también globales. Las soluciones parciales son insuficientes y sólo servirán para exacerbar las frustraciones.

/Las deficiencias

Las deficiencias actuales exigen introducir profundos cambios estructurales en la administración y en el gobierno locales a fin de modernizar instituciones que no han cambiado durante siglos. Es necesario que las autoridades locales tengan facultades de arbitraje a fin de que, en aras de las metas societales, puedan conciliar los intereses de los diferentes grupos incorporados en la comunidad. Asimismo es necesario que tengan mayores posibilidades de intervención, y ésta debe ir respaldada por el mejoramiento de la capacidad administrativa, de suerte que la institución llegue a tener la flexibilidad necesaria para hacer frente a los problemas que plantea un hábitat que se modifica aceleradamente.

Con todo la restructuración del gobierno local no puede lograrse aplicando fórmulas universales. Cada tipo de asentamiento humano tiene sus propias exigencias que requieren una estructura institucional particular y mecanismos políticos adecuados. Las zonas metropolitanas por ejemplo no pueden gobernarse en la misma forma que las ciudades de tamaño mediano o las ciudades menores.

Esta profunda reestructuración de los actuales mecanismos políticos constituye una empresa de magnitud colosal especialmente si se la concibe como una tarea de corto plazo y como prerrequisito para la adopción de medidas. De todos modos es necesario establecer una estrategia de largo plazo que permita a los gobiernos nacionales y a la comunidad participar en el proceso. Desde un comienzo es necesario que ambos comprendan claramente la importancia real del hábitat y la necesidad de aprovechar todas las fuerzas y energías disponibles para mejorarlo.

En un mundo que se caracteriza por una tendencia hacia las grandes organizaciones, las autoridades locales parecerían seguir la misma tendencia, especialmente dados el creciente tamaño y complejidad de los asentamientos humanos. ¿Cómo, excepto que se produzcan cambios estructurales fundamentales, puede esperarse que instituciones tradicionales pequeñas como lo son la mayoría de los gobiernos locales, continúen siendo capaces de administrar aglomeraciones urbanas de tamaño similar a las mayores del mundo?