

GENERAL

ST/CEPAL/Conf.55/L.4
1 de julio de 1975

ORIGINAL: ESPAÑOL

HABITAT: CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Vancouver, Canadá, 31 de mayo - 11 de junio de 1976

CONFERENCIA REGIONAL PREPARATORIA PARA LA AMERICA LATINA
SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Caracas, Venezuela, 30 de junio al 4 de julio de 1975

ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA
DEL HABITAT HUMANO

Instituto de Salud Colectiva
Universidad Nacional de Lanús

NOTA EXPLICATIVA

En la semana anterior al inicio de la Conferencia Regional Preparatoria para América Latina de los Asentamientos Humanos, la Comisión Económica para América Latina convocó en la Ciudad de Caracas, con la asistencia y cooperación de la Comisión Organizadora de la misma Conferencia, a una docena de personas de reconocido prestigio en actividades vinculadas con los asentamientos humanos. El grupo estuvo integrado por hombres de experiencia en los negocios, la administración municipal, arquitectura, urbanismo, psicología, sociología, medicina y ciencia y tecnología y deliberó durante cinco días acerca de la situación de los asentamientos humanos de la región y de los principales cursos de acción que podrían ser exploradas para transformar una situación caracterizada hasta ahora por la improvisación en una forma deliberada y sistemática de crear y re-crear el hábitat humano.

El trabajo del Grupo servirá para orientar el establecimiento de una nueva línea de investigación de CEPAL alrededor del tema del hábitat, y en este sentido, su contribución aún no ha sido trasladada a un documento final. Mientras tanto se ha creído conveniente distribuir una versión parcial y preliminar del trabajo del Grupo entre los participantes de la Conferencia Regional Preparatoria de Asentamientos Humanos. Al así hacerlo, CEPAL y el Secretariado de HABITAT creen que este documento puede contribuir a la discusión del temario de la Conferencia.

ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DEL HABITAT

1. Introducción

Para gran parte de los países del Tercer Mundo el desarrollo es un proceso de afirmación, y autoidentificación, aun cuando su hábitat refleje todavía formas de dominación cultural. De esta manera, la transformación del medio ambiente puede entenderse como una nueva dimensión en la lucha de esos países por adquirir su independencia cultural y económica.

/De hecho,

De hecho, hábitat y desarrollo no son cuestiones separadas. El hábitat es, en gran medida, una consecuencia de los estilos de desarrollo adoptados / por los países en su lucha contra la pobreza. Pero de cierto modo es también producto de la voluntad colectiva de conquistar niveles más altos de calidad de vida. Y cada vez es más claro que la calidad de vida es un objetivo socialmente más importante que el crecimiento del producto. El problema reside, sin embargo, en cómo definir el desarrollo en términos de calidad de vida. Y cómo transformar una situación caracterizada hasta ahora por la improvisación en una forma sistemática y deliberada de construir un medio ambiente ecológico y culturalmente más satisfactorio para las grandes mayorías que el desarrollo puede incorporar a la vida moderna.

De esta manera, la gran cuestión del hábitat humano se inserta dentro de la gran corriente mundial alentada por las Naciones Unidas, que busca / preservar el medio ambiente amenazado, pero se plantea como la búsqueda de una alternativa para definir las metas del desarrollo humano en términos de calidad de vida y no solamente de creación de nueva riqueza. Lo cual no debe interpretarse como cambio en el frente de lucha contra el subdesarrollo, sino por el contrario, en una nueva afirmación de su voluntad de independencia.

Este hecho se demuestra, como se verá después, por la necesidad de introducir modificaciones estructurales para resolver la mayor parte de los obstáculos que se oponen al mejoramiento del hábitat. Si el habitar es un producto social y un reflejo de la realidad político-económica, la posibilidad de transformarlo en provecho de las mayorías, dependerá básicamente de la forma en que se oriente el desarrollo. El estilo de desarrollo es una decisión nacional que corresponde exclusivamente a los gobiernos nacionales y por lo tanto no es un campo en el cual puedan hacerse recomendaciones específicas. Pero es posible, en cambio indicar algunos obstáculos corrientes que se oponen a la construcción y reconstrucción del hábitat. Cada sociedad y cada país encontrarán, dentro de sus características locales y dentro de su perspectiva histórica, las soluciones que estén a su alcance para mejorar el medio ambiente; o postergar la cuestión

/ambiental hasta

ambiental hasta que el crecimiento económico pueda, como algunos lo creen, proporcionar los medios para corregir los efectos negativos que origina el desarrollo puramente económico. Lo importante es formular con claridad las alternativas.

2. El Hábitat en América Latina

América Latina forma parte del Tercer Mundo y pertenece a la cultura occidental. Pero su hábitat presenta características diferenciales con el resto de los países subdesarrollados, algunas de las cuales se señalan a continuación:

Un Mundo de Contrastes

En las ciudades y el campo de la región coexisten, frecuentemente con gran proximidad física, los extremos de la opulencia y la miseria. Mientras que algunos grupos sociales detentan niveles de vida comparables con los de los élites de los países industrializados, vastas mayorías viven todavía dentro de las condiciones de extrema pobreza. Esta situación de acentuada heterogeneidad social parece ser una característica constante que marca de modo ostensible el habitar por cuanto las estructuras materiales, la distribución de los servicios y la organización institucional parecen existir básicamente para sólo un sector de la población.

Dependencia de Modelos Exógenos

En este Continente, por lo menos dos pueblos, los antiguos mexicanos y peruanos consiguieron transformar un medio natural extremadamente pobre en ecosistemas artificiales que utilizaron al máximo los recursos disponibles con una tecnología que aún hoy puede considerarse avanzada.

Como consecuencia de la dependencia económica y cultural que se originó en la Colonia, el hábitat latinoamericano no ha vuelto a reflejar las peculiaridades ecológicas y culturales de la región, ni la intención de adoptar las estructuras institucionales y materiales de los asentamientos humanos a estos condicionantes.

La tendencia a importar esquemas intelectuales y tecnológicos propios de los países desarrollados ha impedido que la acción del hombre sobre el hábitat haya tenido en cuenta los factores diferenciales de los ecosistemas de la región. Esta circunstancia ha producido, además de formas culturalmente insatisfactorias y de nuevos incentivos para la alienación, costos sociales muy elevados.

La decisión de construir un hábitat genuinamente latinoamericano es una de las manifestaciones de la voluntad de desarrollo con autonomía.

/Urbanización Descapitalizada

Urbanización Descapitalizada

El aumento de la población y la concentración urbana se producen en América Latina con tasas de crecimiento superiores a cualquier otro continente. Como este hecho no está correlacionado en la región con el crecimiento económico, ha dado lugar a un fenómeno especial: la urbanización sin el correspondiente aumento de infraestructura y servicios urbanos. Las tendencias históricas indican que esta circunstancia se mantendrá en el futuro y que posiblemente se hará más aguda en algunos países. Mientras tanto, la ausencia de medios materiales indispensables para la vida en condiciones de alta densidad de ocupación del suelo origina problemas de contaminación, hacinamiento y congestión, y por otra parte, impide los ajustes ecológicos necesarios para dotar de un hábitat adecuado a los nuevos habitantes urbanos que representan la mitad del crecimiento urbano. De este modo, la integración social y económica de parte de la población se obstaculiza, mientras que las necesidades de ocupación y uso del espacio acrecientan no sólo la demanda de recursos, sino también aumentan el desperdicio.

Heterogeneidad Morfológica

El hábitat adopta en América Latina, tal vez más que en otras regiones, formas diferentes que presentan características similares dentro de algunas categorías generales. Por lo menos cuatro tipos diferentes de hábitat pueden ser reconocidos a primera vista:

Áreas metropolitanas, que concentran rápidamente parte creciente de la población y dispone de la mayor parte de las economías externas y de las oportunidades de desarrollo, pero donde se da, al mismo tiempo, el mayor número de problemas de contaminación ambiental, de congestión y de insatisfacción social. Estas áreas que se definen, prima facie, por la aglomeración de centros urbanos que representan cada uno por lo menos un millón de habitantes. Estas áreas congregan un 25% de la población de América Latina.

Ciudades de frontera, que resultan de la concentración espacial, en períodos relativamente cortos, de nuevas actividades económicas, y se caracterizan por la inexistencia de servicios y de instituciones sociales. Como se trata de agrupaciones humanas en formación no constituyen en realidad comunidades integradas socialmente. Este tipo de hábitat concentra un volumen relativamente pequeño (posiblemente no más del 5%) de la población de la región, pero su importancia cualitativa y cuantitativa crecerá considerablemente en el futuro y podrá originar los peores problemas urbanos.

Áreas urbanas tradicionales, originadas por lo general en el período colonial, conservan todavía formas tradicionales de organización y de vida. Disponen de menos oportunidades de desarrollo pero, en cambio, están más libres de problemas de contaminación ambiental, congestión y desajuste social. Sus problemas son básicamente de falta de renovación social y material.

Áreas rurales, donde se dan las más agudas faltas de oportunidades de realización humana y de servicios. Los problemas del agro, derivados básicamente de la estructura de la producción agrícola y de altas tasas de relación hombre-tierra, se traducen en términos de hábitat, en una pobreza extrema y en considerable dispersión de los asentamientos humanos.

Deficiencia Institucional

La concepción histórica del Estado como entidad diferente de la sociedad civil hizo que se le considerara como el único actor del proceso político (lo que puede explicar su función paternalista), antes que como expresión jurídica de la comunidad nacional. Esta circunstancia dio lugar, a su vez, a que la prosperidad de los asentamientos humanos fuese condicionada por su relación con el poder central. Las funciones de agente de colonización que tuvieron las ciudades en el período colonial, y que han sido sólo parcialmente sustituidas por las de centro de las relaciones de dependencia de las economías nacionales con espacios económicos externos, no se concilian con las necesidades de los asentamientos humanos modernos.

Como resultado de este proceso, sólo se dispone de las estructuras del pasado para orientar el desarrollo del hábitat. La participación de la población, la objetivización de las necesidades locales y la indispensable autonomía de decisiones y capacidad de ejecución encuentran, de hecho, obstáculos casi insuperables para poder conformar un hábitat que responda a las exigencias de la vida moderna.

3. Estrategia para la Acción

Los asentamientos humanos constituyen la base de nuestra civilización y, por lo tanto, su preservación puede significar, en gran medida, la única posibilidad de mantener un ritmo ascendente de desarrollo. Sin embargo, existe consenso en cuanto a que el hábitat humano sufre un intenso proceso de deterioro. Aun cuando no se haya precisado con exactitud la naturaleza de este deterioro, la impugnación de la situación presente implica la transformación de las prácticas actuales de formación de asentamientos humanos por métodos sistemáticos de creación y renovación del hábitat humano. Para ello será necesario establecer estrategias políticas deliberadas.

En América Latina, dichas estrategias sólo pueden provenir de un amplio acuerdo político que reconozca el papel de los asentamientos humanos dentro del proceso de desarrollo socio-económico. Obviamente, sólo las sociedades y los gobiernos nacionales pueden establecer las políticas para orientar la construcción y reconstrucción del hábitat, pero la unidad cultural de la región permite anotar algunos de los factores que de un modo o de otro, deberán ser tomados en cuenta para la formulación de tales políticas.

Las áreas que mayor atención parecen reclamar son:

- I la tierra
- II el acceso al hábitat
- III la participación colectiva
- IV la tecnología aplicada de hábitat; y
- V la intervención de sector público

Tierra

La tierra es el recurso más escaso en los asentamientos humanos. La oferta de este recurso esté, en efecto, limitada de hecho a sectores

minoritarios con alta capacidad económica, mientras que las grandes mayorías no tienen acceso a la tierra urbana. Además, la oferta se concentra casi exclusivamente en las áreas metropolitanas y en las ciudades más grandes de la región.

La demanda, abrumadoramente mayoritaria de los sectores de menor poder adquisitivo no tiene expresión monetaria en el mercado tradicional de tierra urbana en razón de la escasa capacidad de pago de los grupos populares. Se trata en realidad, de dos mercados paralelos, sin comunicación y fundamentalmente diferentes: uno dominado por características especulativas, y el otro caracterizado por falta de oferta, lo que explica la ocupación precaria de tierras baldías por grupos marginados del mercado monetario. Los sistemas jurídicos y financieros que apoyan al primero de dichos mercados no tienen aplicación práctica en el segundo.

El problema de la tierra urbana constituye una de las cuestiones básicas en cuanto a los asentamientos humanos se refiere, pero su naturaleza particular impone una variedad de alternativas que pueden ir desde la simple intervención en el mercado y la oferta de tierras por el sector público, hasta la nacionalización del suelo urbano. Lo que es indispensable es reconocer el derecho a la tierra de todos los ciudadanos y la necesidad de disponer de instrumentos económicos y jurídicos para ponerlo efectivamente al alcance de todos.

Acceso al Hábitat

De hecho, el uso de las estructuras materiales e institucionales del hábitat urbano está limitado, en América Latina, por la desigual distribución del ingreso, por el nivel educativo medio y por la desigual distribución espacial de los servicios. Las relaciones con el hábitat se reducen, para muchos, a la simple observación exterior de un mundo de alternativas y oportunidades a las cuales no tienen acceso real. El uso efectivo de la ciudad está restringido a quienes puedan pagar por la ocupación del espacio. En cierto

modo, la satisfacción de las necesidades elementales de la vida se ha convertido en privilegio que se obtiene a través de un mercado en el que cada día se paga más caro por la tierra urbanizada, el agua potable y el aire puro.

Además de las restricciones originadas por la entrada al mercado de los elementos básicos de la vida urbana, el uso efectivo de las estructuras e instituciones que componen los asentamientos humanos está limitado por las diversas formas de percepción del hábitat. La ciudad contemporánea plantea, desde el punto de vista de su relación con el individuo, problemas para su comprensión y utilización. En las actuales condiciones, el medio urbano no ofrece, para todos, condiciones de estímulo y respuesta que faciliten el desarrollo de una vida plena en comunidad. La desigual distribución de oportunidades está lejos de favorecer a quienes más las necesitan.

La comprensión del hábitat y su integración requieren, dentro de un contexto civilizado formas de socialización de las cuales no se dispone. La educación general no incluye medios de identificación y uso de estructuras e instituciones. La formación de profesionales no ha incorporado todavía el área de problemas del hábitat como nivel de encuentro de disciplinas que actualmente sólo pueden integrarse a posteriori. En este sentido, la diferencia entre el conocimiento y el área de su aplicación es evidente.

La educación para el hábitat no puede quedar limitada a la Universidad. Para que las relaciones del hombre con su medio puedan ser efectivas es necesario llevar a cabo un amplio esfuerzo de difusión de conocimientos elementales y especializados entre la población en general y entre los miembros de la comunidad a quienes les corresponde actuar directamente en la construcción y reconstrucción del hábitat.

Tecnología

La acción de los profesionales a quienes les corresponde directa responsabilidad en la creación y recreación del hábitat humano tiene que estar inspirada

en una interpretación global del medio y de su papel en relación al desarrollo. Es, además necesario, especialmente en América Latina, la incorporación de los factores ecológicos y culturales que hasta ahora parecen no haber sido tenidos en cuenta. Los modelos de ciudad y de habitación corrientemente imitados en la región provienen de los medios templados y fríos de las culturas anglosajonas que alcanzaron niveles avanzados de desarrollo. Su imitación ha resultado en estructuras y formas de organización poco adecuadas a las condiciones ecológicas y culturales de América Latina y determinado altos costos sociales.

Esta circunstancia es especialmente importante si se considera que las dos terceras partes de la población de América Latina habita en sistemas ecológicos tropicales y que la región no parece tener conciencia de este hecho. El trópico ofrece condiciones favorables para el pleno desarrollo de la vida humana, las que pueden hacer posible estructuras materiales y formas de organización de menor costo. La virtualización de este potencial requiere la determinación de producir en forma deliberada el hábitat adecuado para una civilización tropical moderna y los medios para estimular investigaciones destinadas a incorporar innovaciones prácticas en el hábitat humano. No deberá olvidarse que muchas de las formas tradicionales de adaptación al medio contienen profundas enseñanzas que pueden aprovecharse en una arquitectura y urbanismo más ajustados a los diversos medios ecológicos y variadas culturas de la región. Todo un nuevo concepto de diseño y tecnología del hábitat están por desarrollarse.

Participación

La creación y recreación del hábitat latinoamericano es una obra colectiva. Pero no se podrá incorporar a las mayorías en el proceso si no se amplía el acceso a la información general y si no se abre el compás de las oportunidades de participación cívica. Para poder actuar como agentes de cambios, los individuos tienen que participar, por otra parte, en la definición de los objetivos sociales del desarrollo y en la gestión de los asuntos que constituyen

el diario vivir de la comunidad. La integración por la acción puede ser el camino más corto de identificar al individuo con su hábitat.

El extraordinario dinamismo y capacidad creadora de los grupos de inmigrantes urbanos que han levantado parte importante de las metrópolis de la región y prácticamente todas las estructuras materiales de las ciudades de frontera, indican un potencial hasta ahora utilizado con reducida eficiencia. La importancia del aporte patrimonial hecho por las llamadas favelas, ranchos, villas miseria, barriadas, callampas, colonias proletarias, etc. y las instituciones sociales ad-hoc que ha creado la misma población, constituyen fuerzas que no pueden ignorarse. Su incorporación requerirá sin embargo que se abandone al paternalismo con el cual se ha tratado de proteger su esfuerzo y el pleno reconocimiento de la capacidad de organización y ejecución.

Intervención

Las formas espontáneas de creación del hábitat no pueden, sin embargo, mantenerse por sí solas sin los peligros de baja eficacia social y de caer en "espontaneismo" folklórico. Por otra parte, la prepotencia tecnocrática puede inhibir la participación y la inventiva, especialmente cuando los asentamientos humanos no están integrados de forma espacial e institucionalmente compacta.

Los métodos tradicionales de planeamiento urbano no han podido demostrar su eficiencia, tal vez porque raramente se les inscribe dentro del proceso político de adopción de decisiones. En realidad, cuando el planeamiento se presenta como valor autónomo termina siendo un mero ejercicio académico. La revisión de los procedimientos de planificación para incorporar las realidades políticas y financieras y para atraer la participación colectiva en el establecimiento de los objetivos del desarrollo, resulta así indispensable.

El hábitat está constituido, efectivamente, por grupos que tienen intereses diversos, por lo general divergentes, raramente compatibles y frecuentemente conflictivos. Sin embargo, la autoridad no siempre dispone, a nivel de los

/asentamientos humanos.

asentamientos humanos, de capacidad de intervención efectiva que les permita arbitrar los destinos de la colectividad. No debería olvidarse que "el interés colectivo no es la misma cosa que el interés de todos" (J.J. Rousseau).

La estructuración de un nuevo sistema de gobierno local no puede ignorar por otra parte la diversidad de los asentamientos humanos.

A las formas de hábitat que pueden observarse en América Latina deben corresponder formas diferentes de administración local. Así, las áreas metropolitanas, por ejemplo, constituyen nuevos tipos de hábitat que no pueden administrarse con métodos tradicionales y que reclaman la concentración de poder necesario para atender las complejas situaciones que no existen en otros tipos de hábitat.

Por otra parte, los asentamientos humanos no existen separados de los contextos nacionales en los cuales se inscriben. Las políticas urbanas y rurales no podrían, por lo tanto, ser efectivas si no están incluidas en los planes de desarrollo de los países.

El Grupo convocado por CEPAL estuvo integrado por los señores Enrique Browne, Eduardo Ellis, Jorge Fransisconi, Rubén Gazzoli, Jaime Lerner, Carlos Alberto Mallmann, Richard Morse, Hans Newmann, Patricio Saavedra, Ignacio Velez Escobar, Jorge Wilhelm y Carlos Williams, quienes trabajaron con los señores Eduardo Neira, Eduardo Novaes de CEPAL y Benjamín Reif del Secretariado de HABITAT.