LAS POLITICAS SOCIOAMBIENTALES EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE RANGO MEDIO *

SERGIO GALILEA O.**

RICARDO JORDÁN F.

ABSTRACT

Galilea and Jordan raise the issue of the importance of introducing, with a high priority, the issue of the role of medium size human settlements as a policy option in the discussions about territorial and socioeconomic development. The main features medium size settlements have regarding costs and infrastructure allow for the hypothesis that they could play an increasingly major role as a target for alternative urban and regional development policies. Thus, the article concentrates in the methodological problems involved in incorporating the environmental variables in development plans. Closing the article, the authors pose a series of specific recommendations regarding the sectors involved.

1. OBJETIVOS Y SUPUESTOS DEL ANÁLISIS

El objeto del presente trabajo es introducir la problemática de los asentamientos humanos de rango medio como cuestión prioritaria en el debate de las opciones para la definición de políticas socioambientales. Se presentará el problema a través de una caracterización esencial de estos asentamientos "intermedios"; se sostendrá la validez permanente de las políticas hacia dichas entidades como aspecto fundamental de las estrategias conducentes hacia nuevos ordenamientos socioterritoriales; se establecerán algunos principios orientadores para la acción de políticas; se efectuará un conjunto de precisiones metodológicas para la puesta en práctica de las políticas y su gestión gubernamental y social y, finalmente, se propondrá un conjunto de recomendaciones específicas en distintos ámbitos sectoriales.

El presente trabajo supone una concepción medio ambiental multidisciplinaria integral, que hace referencia tanto al medio ambiente natural como al medio ambiente construido; establece el enlace vital entre el proceso social y el medio ambiente, al punto que categoriza la dimensión socioambiental en el análisis; el trabajo supone que la modificación en

* Este trabajo forma parte de la Investigación "Metodología de planificación de los asentamientos humanos en América Latina: análisis crítico y propuestas" de la Dirección de Investigación de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

** Profesores-Investigadores del Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

los distintos sistemas socioambientales será producto de la acción más o menos concretada o contradictoria de agentes sociales específicos, como los gobiernos, las empresas y los agentes sociales directos; y finalmente se establece que la puesta en práctica de las políticas señaladas está necesariamente referida a distintos mareas político-institucional y a determinadas opciones de desarrollo.

2. LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE RANGO MEDIO

Los asentamientos humanos de rango medio corresponden a realidades socioterritoriales en donde priman las relaciones y funciones urbanas: distintas formas de relación con los entornos rurales regionales en que se inscriben; un tamaño medio poblacional en relación con la estructura nacional del país que corresponde; un nivel de especialización económico-productiva suficiente (que corresponde también a un nivel de desarrollo aceptable de las fuerzas productivas) y una perspectiva de desarrollo posible habitualmente incierta, en función de los factores anteriormente señalados.

Diversos elementos hacen particularmente útil rescatar la idea de los asentamientos humanos de rango medio como factor de desarrollo socio-espacial y ambiental alternativos a las formas naturalmente concentradas de la urbanización latinoamericana, y también a las formas alternativas de "polos de desarrollo" que profundizan la creación de nuevas situaciones urbano-regionales, y que han demostrado un escaso éxito en su aplicación latinoamericana. Son particularmente destacables algunas de las características señaladas de los asentamientos intermedios como factor de desarrollo alternativo: su dimensión es lo suficientemente importante como para sostener que en ellos se llevan a cabo economías de escala, externas y territoriales; existe en consecuencia una capacidad instalada (la que puede tener distintas expresiones infraestructurales económicas y social básicas), que habitualmente se encuentra subutilizada; la dimensión económica de las actividades que se desarrollan en los distintos sectores de actividad es habitualmente compatible con tecnologías que pueden hacer un equilibrado y adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y un importante empleo de fuerza de trabajo; desde un punto de vista de las organizaciones económicas el "tamaño empresarial" tiende a favorecer la estructuración de una malla suficientemente variada de formas de propiedad, con razonable coexistencia de empresariado privado de distinta magnitud y otras formas asociativas de propiedad; la estructura administrativa institucional que predomine en estas estructuras de asentamiento intermedio son lo suficientemente simples, como para favorecer la interrelación institucional y distintas formas de participación social eficaces.

Las afirmaciones anteriores deben entenderse como hipótesis de trabajo —verdaderos supuestos del análisis aquí presentado— que permitirían afirmar que a este niveles posible sostener políticas territoriales y ambientales de un grado de suficiente eficacia como para superar las dificultades con que se han enfrentados las políticas socioambientales en las realidades metropolitanas y en las regiones con predominio de las relaciones rurales.

Sin duda que debe establecerse la extraordinaria heterogeneidad que muestra la categoría de análisis "asentamiento de rango medio" que se ha señalado. Los factores de variación entre ciudades medias son: su tamaño demográfico y económico; el tipo de especialización económica que predomine en cada caso; los factores históricos de fundación del asen-

tamiento humano; la diferente pertenencia al tipo de sistema urbano regional al que está incorporado el asentamiento humano referido y la situación de competencia o complementariedad de rangos, tamaños y especialización económica de la ciudad intermedia con otras ciudades de rango medio en el respectivo sistema regional de asentamientos humanos. Este conjunto de factores pueden constituir la base de una tipología clasificatoria de asentamientos de rango medio, con el objeto de establecer más tarde precisiones sobre los distintos márgenes de intervención en el diseño de políticas precisas, que deberán en consecuencia desagregarse convenientemente.

La cuestión ambiental de estos asentamientos de rango medio se entiende aquí en su sentido amplio, cubriendo aspectos diversos de la relación entre los ecosistemas naturales y los ecosistemas construidos y abarcando, en consecuencia, los aspectos más extensas de la problemática socioespacial. Esta opción metodológica intenta globalizar la cuestión ambiental, evitando los planteamientos favorables a la excesiva especialización temática, por cuanto la ausencia de la perspectiva general parece ser una de las razones que limitan la factibilidad de las propias políticas ambientales. Esta práctica metodológica con gran sobrecarga sectorialista parece haber dificultado que se aprecien con todas sus características y particularidades los asentamientos intermedios. En consecuencia las notas que a continuación se establecen son un intento para avanzar en el reconocimiento de estas unidades globales de análisis y de las formas de intervención o políticas que han predominado como de las que conformarían parte del "deber ser" de las políticas sobre asentamientos humanos.

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

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

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

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

En primer lugar, como ya se ha señalado, es difícil homogeneizar el concepto de asentamiento humano intermedio o de rango medio para países de muy diferente tamaño geográfico y económico, con una gran heterogeneidad de aparatos productivos —diferenciados aun al interior de los países— y con sistemas de distribución territorial de la población y las actividades económicas que corresponden a distintas modalidades históricas y culturales¹.

¹ Aun cuando los países de la Región mantienen 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

En segundo lugar, las políticas aplicadas constituyen un mosaico extraordinariamente amplio, se inscriben en concepciones teóricas diversas y parciales², han tenido una desigual permanencia en el tiempo y se han establecido en contextos sociopolíticos también distintos. Incrementan la dificultad de efectuar un análisis exhaustivo y sobre todo una revisión de carácter comparativo tanto el hecho de que muchas de las políticas están implícitas en la acción gubernamental, privada o social directa, como la importante distancia entre el discurso básico de las políticas y la realidad en cuanto a su ejecución.

En tercer lugar, el análisis de las políticas referidas a los asentamientos humanos de rango medio no puede separarse sino que con mucho riesgo del complejo conjunto de políticas nacionales, interregionales, intrarregionales y locales sobre asentamientos humanos. Desde esta perspectiva y con ese propósito, varios de los estudios, reflexiones y experiencias sobre planificación regional en América Latina y el Caribe³ son enteramente aplicables.

Efectuadas estas salvedades conviene rescatar aquel conjunto de argumentos que usualmente se utilizan para validar una acción planificada, predominantemente pública⁴, referida a los asentamientos humanos de rango medio:

- a) en primer lugar se postula que la importancia de la planificación de los asentamientos humanos se origina en la necesidad de detener el explosivo crecimiento metropolitano, con su correlato de incrementos cualitativos de los costos sociales de urbanización y la amenaza a sus ecosistemas naturales de pertenencia;
- b) luego, se sostiene que las ciudades de rango medio serían capaces de sostener formas de desarrollo (con diversos grados de autosuficiencia) en sistemas regionales periféricos, internalizando importantes economías de escala, externas y territoriales, a lo menos suficientes como

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 que es distinta para cada caso. Por ejemplo, en Brasil, la temática de los asentamientos humanos está inserta dentro de la política urbana nacional, mientras que en Bolivia, dados 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.

² Tales como las relativas a; los polos de desarrollo; las estrategias de urbanización delimitada; el desarrollo rural integrado; los distritos agropolitanos; los paradigmas de desarrollo regional de "abajo hacia arriba"; los enfoques de dualismo estructural, etc.

³ El análisis de la experiencia en planificación indica que ésta nace orientada a la elaboración de programas intrarregionales con un fuerte carácter sectorialista. A partir de la década de los 70 existe una tendencia hacia la planificación regional a escala nacional con un énfasis en el ordenamiento territorial en el que las distintas experiencias estuvieron marcadas por funciones-objetivos donde se priorizaban el proceso de regionalización y la descentralización gubernamental. Para una lectura más extensa sobre el tema véanse: *Experiencias de planificación regional en América Latina*, Santiago, Chile, Editorial ILPES-SIAP, 1981, y GALILEA, Sergio, *Planificación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: Teorías y metodologías*, CEPAL, julio, 1983.

⁴ Como veremos más adelante, y de acuerdo a uno de los rasgos principales de la acción planificada en América Latina y Caribe, el carácter público de las políticas y el rol del Estado son elementos centrales en cualquier acción que significa un cambio en la dirección y el orden tradicional. La descentralización sectorial, las corporaciones de desarrollo, la acción municipal, los fondos públicos especiales de carácter territorial, etc., son mecanismos permanentes por los que se canalizan las políticas específicas.

- para originar un orden territorial nacional que implique una ocupación más homogénea del territorio y geopolíticamente más estable;
- c) se argumenta también que las características de los nuevos esquemas u opciones del desarrollo, fundados en ventajas reales de las economías latinoamericanas, como son las relativas a la dotación de recursos naturales y de fuerza de trabajo, así como la existencia de posibilidades de colaboración e integración horizontal, exigirían también un ordenamiento territorial basado en el predominio de las ciudades medias y en la estructuración de sistemas regionales de rango medio nacional;
 - d) de la misma manera se enfatiza la necesidad de superar 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 aduce que el ámbito regional —intranacional— sería especialmente válido para llevar a cabo esfuerzos de descentralización gubernamental, asociados con procesos efectivos de democratización y con las vigentes demandas por planificación y acción multisectorial coherentes y por el diseño de políticas concertadas, y
 - f) se sostiene, finalmente, que en el espacio de influencia de las ciudades de rango medio existen mayores posibilidades para la instauración de sistemas efectivos de participación de la base social organizada, condición entendida cada vez como más indispensable para estabilizar y sostener procesos democráticos, y como fundamental para elaborar diagnósticos, estrategias y proyectos.

4. UN ANÁLISIS PRELIMINAR DE EXPERIENCIAS

Sin duda constituye un complejo desafío dar cuenta de una tipología de experiencias que establezca —aun con importantes grados de imprecisión— una clasificación de modalidades principales de políticas. Sin embargo, y teniendo presente esa importante restricción, es posible distinguir algunos tipos dentro de las políticas que buscan la activación y el desarrollo de las ciudades intermedias.

Dicha distinción queda fuertemente determinada tanto por los rasgos comunes de los diferentes contextos a los que se ha hecho referencia anteriormente y la necesidad de especificar las situaciones, por las que ya se ha abogado, como por las diferentes bases sectoriales productivas en que se inscriben las políticas analizadas (industrial, minera, agrícola, entre otras). La clasificación que sigue pone énfasis, como criterio distintivo, en el objetivo central de las experiencias más relevantes que han tenido lugar en la Región.

a) *Las políticas de creación de asentamientos intermedios.* Habitualmente inscritas en formulaciones de políticas del tipo polos de desarrollo, estas experiencias muestran una importante variedad de actividades motrices, tanto industriales, de explotación de recursos naturales y energéticas, como directamente productivas, de servicios y terciarias. Estas políticas se encuentran, generalmente, vinculadas 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 una radical mutación de la estructura de la base económica y de las dinámicas de crecimiento de la población y de creación de infraestructura económica y social básica.

Esta circunstancia y sus diversas consecuencias hacen necesario que las autoridades pertinentes se aboquen 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 por recursos y servicios que origina. Dichas políticas además, en la mayoría de los casos, son instrumentales al logro de objetivos nacionales; de ahí que el desarrollo del asentamiento intermedio se explique no por opciones locales, sino que por prioridades establecidas en un modelo global que tiene como espacio de referencia al 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, del comercio y de la actividad urbana en general.

También la institucionalidad gubernamental local se trastoca y aún es posible que —dada la prioridad nacional que explica este crecimiento— 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 sustantiva en la estructura social de la localidad, apareciendo nuevos actores sociopolíticos al interior de la sociedad civil y produciéndose un probable desplazamiento de las fuerzas sociales anteriores. La activación general en este tipo de ciudades medias será notable, aunque sometida a la inestabilidad del crecimiento explosivo y a los altos costos nacionales que tal modalidad expansiva implica.

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

Sobre la efectividad de estas políticas puede decirse que en la mayoría de los casos se ha logrado un desarrollo efectivo de las nuevas ciudades medias, las que han atraído significativos contingentes de población y se han diversificado en términos de sus actividades económicas. Sin embargo, estos logros, además de costosos términos del presupuesto nacional, tienen efectos acumulativos negativos y son inestables o, mejor dicho, su estabilidad depende de la permanencia de las prioridades nacionales establecidas.

La experiencia latinoamericana da cuenta de varios ejemplos de estrategias que tienen como fundamento teórico la teoría de los polos de desarrollo y cuyo patrón está definido por el objetivo de crear ciudades de rango medio aun cuando, en muchos casos, más bien se trata de 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 ciudad satélite vinculada con la descentralización industrial en el Distrito Federal de Ciudad de México. Se inició en 1953 con el establecimiento de la ciudad de Sahagún a 50 km de la capital; hasta 1970 se habían instalado 22 parques industriales de los cuales 14 eran privados. Estos centros se categorizaron 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 populares, o colonias populares, caracterizados por el alto grado que alcanza la pobreza de sus habitantes.

El caso de ciudad Nezahualcoytl es ilustrativo. Nace hace 40 años, con un carácter espontáneo vinculado al poblamiento y dinámica periférica de la ciudad; la industrialización descentralizada impulsa fuertemente el proceso de crecimiento, en la década de los 50.

En 1963 se crea el municipio respectivo, legalizando de esta forma a esta nueva ciudad, la cual entra 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 una región rica en recursos naturales de Venezuela, sus propósitos y fundamentos se vinculan estrechamente con lo que hoy día 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, la zona de Guayana experimenta importantes cambios que contribuyeron al establecimiento de nuevos asentamientos humanos. Se funda Puerto Ordaz, el que, junto a la preexistente localidad de San Félix, integrará más tarde la Ciudad Guayana. En la segunda mitad del decenio 1950-1960 se inicia la construcción de la siderúrgica y de la primera usina hidroeléctrica (Macagua) y se realiza también el dragado del río Orinoco para ampliar su navegabilidad hasta Puerto Ordaz. Se crea además la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), que se encargará del desarrollo integral de la región.

En esos años los asentamientos que posteriormente formarán Ciudad Guayana vieron aumentada su población desde 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 periodo hasta llegar a 63 mil habitantes. A fines de 1961 se fundó Santo Tomé de Guayana, ciudad concebida como núcleo físico central de vasto programa de la CVG.

A lo largo de 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 planta hidroeléctrica (Gurí). Con 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 del sesenta el crecimiento de Ciudad Guayana es 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 pobladores en 1961, aunque crece a un ritmo mucho menos marcado (tasa media anual de 4,7%). La región en su conjunto se incrementó en casi 200 mil habitantes, creciendo a una tasa anual de 55%, siendo la mayor parte de ese crecimiento absorbido por la zona de Ciudad Guayana en donde, de esta manera, se generan serios problemas. Así, la tasa de desempleo abierto alcanzaba a cerca del 15% en 1973 y, en 1970, el déficit de viviendas alcanzaba a más del 46%, situaciones que, unidas al alto costo de los bienes de consumo esencial (especialmente alimentos), a

la considerable distancia respecto de otras ciudades importantes y a 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 formas segregativas de ocupación del suelo, hacen de Ciudad Guayana un modelo real muy distinto del teórico elaborado en tiempos de su fundación.

En resumen, se puede decir que aunque la magnitud de las inversiones involucradas en los programas relativos a la creación de Ciudad Guayana es muy considerable, ésta no ha contribuido a la formación de un efectivo contrapeso para la concentración metropolitana en Venezuela. Desvinculada totalmente de la región, Ciudad Guayana 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 redirigido 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, ni se ha aliviado la gran diferencia de ingresos que existe entre el centro y la periferia en el país.

b) *Las 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, implican 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 específicas; de esta manera estas políticas se inscriben en una concepción orgánica del sistema regional nacional, y son instrumentales al logro de objetivos, tales como la retención de población y el desarrollo a mediano y largo plazo centrado en la explotación de recursos naturales. Adicionalmente se encuentran 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 implican un importante aumento en el monto de la inversión en infraestructura económica social básica. A diferencia del anterior, en estas estrategias se parte de una situación de cierto relativo dinamismo y lo que se busca es, básicamente, la implantación de medidas incrementalistas que presenten una variación cuantitativa de los niveles iniciales.

En cuanto a la efectividad de estas políticas, puede decirse que, en general, sus resultados han sido relativamente magros. Ello se explica, en parte, por cuanto 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 en términos 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 que son poco eficaces en la movilización de recursos regionales no convencionales, especialmente en lo que se refiere a organización y movilización social, alcanzan logros limitados.

Un caso significativo 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 el crecimiento económico de las mismas y desarrollar su infraestructura.

El cambio en la conducción política de la nación en 1974 implicó un aumento de la capacidad de influencia en las decisiones por parte de los terratenientes, de la burguesía rural y, en general, del capital financiero adscrito al mercado de tierras y a 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 para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID) se canalizaron a la construcción de infraestructura relacionada con proyectos aislados, prescindiendo de los postulados de armonización del modelo original.

De esta manera, el Programa —de origen público— fue quedando en manos privadas y más de la mitad de los fondos destinados originalmente a su ejecución fueron desviados a las grandes ciudades, de forma que sólo el 20% de los montos originales presupuestados fueron asignados a las ciudades intermedias, y en ellas utilizados exclusivamente en el desarrollo de la infraestructura de servicios, desestimándose casi completamente los objetivos iniciales.

c) *Las políticas generadoras de ciudades medias en contextos de reagrupación de subsistemas de asentamientos humanos rurales*, como políticas que plantean una rearticulación del espacio rural, definido, en distintos planteos, como sector clave de las perspectivas de desarrollo de largo plazo en los países de la Región.

Estas estrategias —por cierto incentivadoras de ciudades medias— han tenido un desarrollo práctico relativamente menor en los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, destacarlas como una modalidad de política posible es fundamental 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 del ordenamiento territorial juegan un importante rol.

En estos casos desempeña un papel fundamental el tipo de desarrollo agrícola que se busca llevar a cabo en la región de referencia. La especialización productiva (sus ciclos productivos y 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, tanto los posibles cursos de desarrollo agrario, como sus implicancias en el ordenamiento del territorio y los desplazamientos de la población.

Aunque las implicaciones espaciales de toda forma de desarrollo agrario son vitales y bastante evidentes, la escasa incorporación explícita de esos aspectos en las políticas respectivas es notoria en la Región y hace difícil el estudio sistemático de estas experiencias. Aún así los esquemas de desarrollo rural integrado establecen, muchas veces, políticas de infraestructura económica, una acabada y activa programación de inversiones en servicios esenciales y un cierto ajuste de las estructuras institucionales gubernamentales, dada la gran precariedad existente en todos esos importantes aspectos de la vida rural.

La efectividad de estas políticas —aun con las limitaciones ya establecidas sobre cobertura limitada de experiencias— es también relativamente baja en lo que se refiere a la activación de ciudades medias; ello 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. Adicionalmente, el escaso éxito alcanzado se debe, en gran medida, al gran volumen de recursos públicos requeridos para los que, además, se presentan variados usos alternativos. Finalmente, estas propuestas se encuentran condicionadas por las limitaciones técnicas de recursos e institucionales con que se enfrentan los esfuerzos por darles un carácter nacional generalizado.

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

Un ejemplo de estas políticas se encuentra en Bolivia, en donde la presencia de tradicionales conflictos interregionales ha significado que los planes globales hayan parecido, en muchas ocasiones, una agregación de diferentes planes y estrategias regionales que fueron diseñados con un fuerte rasgo autonómico y que, por lo mismo, inciden en la dispersión de la población y las actividades, lo que —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 lograr una integración eficiente del territorio nacional basándose en la agrupación de unidades territoriales (ciudades y regiones rurales) en torno a los principales recursos del país que se encuentran sólo en ciertas áreas. El desarrollo rural, a través del programa de desarrollo rural integral, se impuso como primera prioridad, poniendo énfasis en los procesos de colonización campesina, por medio de medidas que, en definitiva, son aquellas que con mayor regularidad se han llevado a la práctica. Este conjunto de objetivos, que tiene como elemento base para la acción la generación de nuevos polos y la revisión de los esquemas de regionalización, permanece hasta ahora, en gran parte, en el plano meramente enunciativo, 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 del sector privado.

d) *Las políticas de consolidación de ciudades medias de desarrollo relativo*, que se refieren a un complejo conjunto de medidas —más o menos comprehensivas y coherentes— orientadas al desarrollo paulatino y continuo del sistema de ciudades medias existente, reconociendo por cierto su diversidad. En general, se trata de políticas implícitas, de políticas de corte sectorial y de las que se han denominado como de fomento.

La escasez de recursos tanto en las actuales circunstancias de crisis como —muy probablemente— en el futuro próximo en la Región; otras opciones urgentes para la inversión y el gasto público; la insuficiencia de los sectores privados y de los propios sectores sociales para llevar a cabo esfuerzos significativos de inversión en las ciudades medias, hacen necesario reflexionar sobre esta forma de política realista que busca principalmente evitar los importantes márgenes de deterioro que presentan muchas ciudades de rango medio y sus respectivos subsistemas regionales de asentamientos.

Estas políticas conducen a priorizar una racionalización de la inversión y el gasto público en infraestructura económica y de servicios básicos, y un trabajo exhaustivo de búsqueda de acuerdo entre sectores sociales y

políticos, locales y regionales, para aunar esfuerzos en la explotación de nuevos recursos —especialmente los no convencionales— y para llevar a cabo acciones incorporadas en planes de consenso. Así, la reposición de servicios esenciales, la mantención de la actual infraestructura y una preocupación central por los sectores sociales con necesidades esenciales menos satisfechas, son el tipo de actividad central de estas políticas de consolidación.

Se hace difícil identificar los resultados de este tipo de políticas que, siendo habituales en la práctica social concreta, son relativamente escasas en las formulaciones oficiales. Lo que si se debe destacar es que normalmente se trata de políticas con planteos realistas y prudentemente modestos, lo que las constituye en una opción posible, especialmente frente a algunos planteamientos demasiado utópicos en los que, no pocas veces, se apoyan las acciones de planificación en este campo.

5. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES EN LA DEFINICIÓN DE UNA POLÍTICA SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE RANGO MEDIO

Sin que necesariamente implique el establecimiento de una jerarquía se propone a continuación un conjunto de principios fundamentales que pretenden fijar el contexto estratégico para la definición de las opciones nacionales específicas que se puedan establecer en cada país en conformidad con su respectiva tipología de asentamientos humanos de rango medio. Fundamentalmente estos principios corresponden a definiciones de políticas referidas tanto a una política nacional de asentamiento humano como a los distintos subsistemas de asentamientos, ya sean metropolitanos, predominantemente urbanos o predominantemente rurales, en la Región. Se intenta dejar claro por esa vía que a una política referida a los asentamientos de rango medio debe integrarse una política nacional de asentamientos humanos.

a) Se requiere de una *estrategia global de configuración del sistema nacional de asentamiento humano*, que establezca el tipo de articulación 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 prevalecientes en los países de la Región, basado en una imagen de organización territorial que debe trabajarse en función de un objetivo central de equilibrio social y de mejoramiento sustantivo de la accesibilidad de las mayorías subatendidas a la satisfacción de las necesidades esenciales. Por otra parte, la función 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 significativamente la actual distribución concentrada de la población y las crecientes tendencias hacia la metropolización. La superación de las tendencias actuales en esta materia es también necesaria para salir del espiral de costos crecientes de urbanización —predominantemente metropolitanos— con los consiguientes efectos de deterioro de la calidad de vida y hábitat de las mayorías poblacionales.

En este contexto los asentamientos de rango medio ofrecen una alternativa estratégica factible —por cierto en el mediano y largo plazo, que es cuando se concretan los cambios significativos 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, en la esfera de la generación prioritaria de empleos productivos estatales en el ámbito no especializado y en las economías informales, y en los programas directos de mejora en la calidad de vida, especialmente en infraestructura social y de hábitat. Las políticas específicas deberán plantear una redistribución social efectiva de las oportunidades, lo que deberá materializarse adicionalmente por el uso de metodologías de evaluación de proyectos de inversión que valoren los indicadores de costo-beneficio socialmente diferenciados.

c) *En la formulación y ejecución de las políticas sobre asentamientos humanos de rango medio debe asignarse un importante rol al Estado.* Se trata de reafirmar el estratégico papel que desempeñan las políticas públicas en la modificación del ordenamiento socioespacial nacional y, en particular, en los subsistemas de asentamientos humanos con predominio de asentamientos de rango medio. La ausencia de un sector privado productiva de suficiente capacidad, los volúmenes de recursos requeridos en los proyectos de inversión más significativos, la necesidad de una coordinación permanente de las acciones a emprender y los requerimientos técnicos, profesionales e institucionales, son todos factores que exigen una acción estatal más significativa en las estrategias a desarrollarse en los asentamientos humanos de rango medio.

Será necesario priorizar acciones que favorezcan a los sectores sociales de menor ingreso relativo, como son los programas de acción directa en materia de servicios esenciales; los incentivos directos a la creación de fuentes de trabajo no especializado, las líneas crediticias preferenciales para actividades de pequeños y medianos empresarios, las actividades de asistencia técnica y los programas específicos de adaptación tecnológica. En particular programas integrales de superación de las actuales circunstancias de marginalidad —con énfasis en nuevas modalidades organizativas y productivas con una creciente participación de la base social organizada— deben constituir un eje central de las políticas públicas en este campo. Aparece adicionalmente necesario ajustar los programas de provisión de infraestructura y de servicios urbanos en favor de los sectores sociales y los barrios de menores ingresos.

d) Para llevar a cabo una política efectiva de priorización del papel de los asentamientos humanos de rango medio es *condición necesaria una descentralización gubernamental* eficaz. Este proceso de reajuste institucional debe implicar 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 significativos grados de autonomía. Para ello es requisito, por una parte, una asignación presupuestaria nacional que dé cuenta de la efectiva priorización de los subsistemas regionales y subregionales de asentamientos humanos y, por otra, al establecimiento de la correspondiente autonomía en el uso de estos presupuestos descentralizados. Las políticas de descentralización deben comprender medidas para poner en práctica formas democráticas efectivas, que reconozcan plenamente a las organizaciones sociales y motiven la participación de las fuerzas activadoras existentes en los asentamientos de rango medio. 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 de rango medio depende en buena medida *del efectivo reconocimiento del protagonismo de la población en a definición, ejecución y control de programas y proyectos*. La organización de la comunidad es factor clave en la puesta en práctica de modalidades innovativas de planificación en contextos socioespaciales. Factores como la tradición participativa en las áreas-problemas en que se observa mayor dinamismo deberán considerarse en el diseño de acciones específicas. Fundamentales son 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 planificación. Por otra parte, el grado de coordinación entre estas instancias también es esencial para establecer permanentes y balanceados lazos sociogubernamentales. La escala local —en particular en el escenario propio de los asentamientos de rango medio— aparece como especialmente adecuada para canalizar las diferentes formas de participación hacia eficaces modalidades de planificación.

f) Las políticas de activación de los asentamientos humanos de rango medio deben usar *la totalidad de recursos disponibles, en especial los no convencionales*. Diversas consideraciones conducen a este principio fundamental en las proposiciones de políticas, principalmente la constatación de la notable sub-utilización 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 contextos restrictivos de recursos materiales y financieros —que constituyen el escenario futuro más probable en América Latina— son absolutamente indispensables. Es especialmente necesario reforzar la idea de que una parte importante de las necesidades esenciales de vivienda y hábitat de significativos porcentajes de la población de los asentamientos de rango medio son satisfechas mediante los mecanismos propios de la economía informal, lo que prueba que en torno a esos procedimientos existe una gran dotación de recursos materiales, organización social y tecnologías, disponibles para llevar a cabo líneas sustantivas de política. La adicional consideración referida a la necesidad de diseñar soluciones de mayor cobertura —dada la expansión proyectable de las necesidades— amplían el desafío sobre utilización de nuevos recursos o de uso más eficaz de los llamados tradicionales.

g) Las políticas de desarrollo de los asentamientos humanos de rango medio deben contemplar centralmente *la cuestión de la protección de los ecosistemas naturales*. Se pretende, de esta manera, reivindicar la cuestión ambiental como un aspecto relevante de la planificación de los asentamientos de rango medio. La significativa urbanización de suelos agrícolas de alta productividad, el consumo intensivo y selectivo de recursos naturales no renovables, los importantes grados de contaminación de aguas y aire y el importante deterioro de la calidad de los suelos, son todos aspectos del deterioro ambiental que deben considerarse prioritariamente en la planificación y gestión de los asentamientos humanos de rango medio. Existe en ese ámbito problemático la posibilidad real de actuar oportunamente de modo integral, al menos en el sentido de adoptar acciones interrelacionadas.

6. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS ADICIONALES PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS REFERIDAS A ASENTAMIENTOS HUMANOS DE RANGO MEDIO

Algunas cuestiones metodológicas —cada vez más significativas, según demuestra la propia práctica de la planificación de los asentamientos humanos— deben ser precisadas.

a) *Debe imponerse una concepción de política integral*, evitando formulaciones parciales o sectoriales en el planeamiento de los asentamientos humanos. Especial importancia tendrá vincular las políticas específicas referidas a este ámbito con todas aquellas —en los respectivos niveles sectoriales nacionales— que ejercen una notable influencia sobre los asentamientos humanos de rango medio. Es el caso de las políticas de reactivación agropecuaria que constituyen base real de cualquier modificación de la distribución de la producción y de la población, en la medida que implican eventuales modificaciones en los sistemas de propiedad de la tierra, en las modalidades productivas, en las formas predominantes de comercialización, en la operación de la asistencia técnica, en la incorporación de nuevas líneas de crédito y en todo aquello que fundamenta un nuevo ordenamiento del espacio rural, con su consiguiente influencia sobre los asentamientos de rango medio. También ocurre otro tanto con las políticas de industrialización, las que en sus diversas formulaciones y concepciones ejercen variadas influencias sobre los roles a desempeñar por parte de los asentamientos de rango medio. Finalmente cabe mencionar en este sentido al conjunto de políticas sociales y redistributivas, definiendo como tales a aquellas que de modo más directo buscan mejorar la calidad de vida de las mayorías sociales más marginalizadas, las que se expresan de modo distinto en los diferentes subsistemas regionales y por cierto en toda la compleja estructura de los asentamientos de rango medio.

b) La definición de políticas referidas a asentamientos humanos de rango medio requiere de un más alto *nivel de información y de 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 ejercicios de evaluación de políticas alternativas, es un requisito fundamental, tanto para crear nuevos sistemas de información, como para reajustar los programas de investigación aplicada en este campo. La elaboración más efectiva de los censos de población y vivienda, como también de censos en ámbitos específicos o sectoriales y su eventual generalización en la región; el diseño de sistemas de información que tomen en cuenta cuestiones más singulares sobre los asentamientos de rango medio (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 planteo de esquemas alternativos— son todas medidas de innegable importancia que deberían implementarse urgentemente.

c) El importante grado de incertidumbre con que se definen muy comúnmente las políticas sobre asentamientos humanos de rango medio, plantea el importante requisito metodológico de sostener una *concepción de planificación estratégica por sobre las formulaciones de planificación basadas en la elaboración de planes*. En esta versión metodológica se impone una concepción flexible de planificación, que hace suya la incertidumbre, que plantea las necesarias realimentaciones de las políticas a partir de la práctica sistematizada y que supone hipótesis de trabajo

provisorias en relación a la ocurrencia, sentido y magnitud de los fenómenos principales, y que deben incorporar continuamente las rectificaciones que fluyen de la práctica, de la nueva información elaborada y de la investigación. La flexibilidad estratégica debe conceptualizarse como un camino de acción, como un conjunto articulado de políticas que se 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 en el ejercicio metodológico de la planificación, y que permite completar el *vital circuito diagnóstico-estrategia-proyectos*, vinculando estrechamente la concepción estratégica al establecimiento de un conjunto integrado de proyectos que deben ser el centro de la articulación institucional, el eje de la gestación de formas de vínculo sociogubernamentales y lo singular de la propuesta de activación del asentamiento de rango medio de que se trate. En la gran mayoría de los casos la consecución de esta premisa metodológica implicará innovar en la tarea de preparar y evaluar proyectos de inversión, dada la habitual insuficiencia de ideas para preproyectos, el manejo insuficiente de los instrumentales de evaluación del costo-beneficio social y el modo, generalmente ineficaz, de incorporar a la base social organizada en la definición, evaluación, gestión y control de los proyectos.

e) Conviene privilegiar, también como aspecto fundamental metodológico, 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 en el conocimiento eficaz de la realidad a modificar como en las políticas de cambio correspondientes. Esto es especialmente importante para efectuar un amplio recorrido sobre las distintas formas productivas de autoprovisión de bienes y servicios básicos, sobre las tecnologías predominantes, sobre el tipo de insumos que se utilizan y sobre el rol que desempeñan las organizaciones populares. Es fundamental proyectar —en cada asentamiento humano de rango medio— 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 privilegiar como orientación metodológica el lugar que en el diseño de políticas referidas a los asentamientos humanos de rango medio desempeña *el debate social*. Las conclusiones fundamentales de los diagnósticos explicativos, las opciones de acción estratégicas y las alternativas sobre políticas que se expresaron en distintos proyectos o conjuntos interrelacionados de ellos, son todas materias en que el debate social es insustituible como forma de someter las elaboraciones metodológicas a la consideración social y como método de elección, discriminación y jerarquización de políticas. Lo anterior establece un importante papel para los medios de comunicación masiva, un vital rol a la gestación de diálogos sociales y políticos generadores de consenso y un necesario ajuste del sistema educativo formal.

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

En las páginas anteriores se han considerado los principios orientadores fundamentales de una política referida a los asentamientos humanos de rango medio y se han establecido orientaciones metodológicas gene-

rales. Corresponde, finalmente, sugerir algunas políticas específicas correspondientes a áreas problemáticas especialmente significativas en la Región. Dados los límites del presente documento, a continuación se consignan sólo algunas de estas políticas, especialmente aquéllas vinculadas —en su sentido y orientación fundamental— a los planteos principales anteriormente expuestos. Este ejercicio debe entenderse como de tipo general, que no asigna prioridades, y que 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.* Autores inscritos en diferentes perspectivas disciplinarias e ideológicas y con enfoques teórico-metodológicos de gran diversidad han planteado la cuestión de la tierra como un elemento clave de las políticas de desarrollo urbano en la Región. En los contextos propios de los asentamientos de rango medio es posible desarrollar programas que permitan el acceso al suelo urbano de los sectores sociales de menor ingreso relativo; contemplar modificaciones de los regímenes de tenencia priorizando la propiedad social y cooperativa; sostener políticas de reserva estatal (municipal) de tierra para la expansión urbana; establecer normas precisas sobre fraccionamiento de tierras, especialmente cuando implican transferencias de tierras de USG 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 que reconozcan efectivamente que el acceso a la tierra se encuentra en la base de los esfuerzos por mejorar la calidad de vida y de hábitat de las mayorías sociales marginalizadas.

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

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

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

Aun cuando es obvio que no puede prejugarse sectorialmente hacia unas u otras actividades —porque ello dependerá de las distintas situaciones específicas— es posible que las orientaciones de políticas establezcan una priorización de las formas tecnológicas laboral-intensivas y que utilicen insumos locales; de formas de propiedad social que favorezcan la autogestión productiva; de programas de apoyo estatal eficaz (líneas de financiamiento y asistencia técnica, principalmente) a las actividades de

mediana y pequeña escala y de desarrollo de una correspondiente política de adiestramiento de recursos humanos.

d) *Políticas integrales en áreas marginalizadas.* Crecientemente adquieren mayor fuerza los programas integrales para áreas específicas donde predominan sectores sociales marginalizados. Esto, como un modo eficaz de enfrentar el conjunto de déficit y carencias a que estos sectores están sometidos, incorporando el potencial de las economías informales urbanas. Estos programas deben formularse considerando cuidadosamente la realidad actual, caracterizada, entre otros, por las tomas de terreno, el hacinamiento habitacional y las altas densidades en áreas subcentrales, la incapacidad de ahorro, las carencias de servicios e infraestructura y la insalubridad ambiental. Deberán definir soluciones aprovechando, como ya se señaló, la organización popular, incorporando innovaciones tecnológicas y acentuando el carácter masivo de los programas.

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

f) *Políticas de autoabastecimiento de servicios.* En especial en las áreas marginalizadas los déficit en servicios esenciales son muy elevados y la cobertura sanitaria, educacional, recreacional, del servicio judicial y de servicios de infraestructura urbana es escasa, al punto que el criterio de autosuficiencia, propio de las estrategias urbanas de sobrevivencia, comienza a tener una considerable importancia. Esta situación —insuficientemente recogida en los diagnósticos— conduce necesariamente tanto a sostener políticas realistas de autoabastecimiento con pleno reconocimiento del protagonismo de la comunidad y de las organizaciones de la base social territorial, como a la concertación de los proyectos específicos y las respectivas instancias gubernamentales. Una multiplicidad de iniciativas pueden desarrollarse en esta línea de acción, identificándose proyectos precisos de inversión a los que habrá que hacer los necesarios ajustes institucionales, tecnológicos, de tamaño, de localización y sobre todo organizativos.

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

h) *Políticas de transporte.* En los asentamientos humanos de rango medio el sector transporte es fundamental para su funcionamiento, de suerte que la definición de políticas en esta actividad es clave. Ellas deberán considerar medidas redistributivas del transporte urbano en favor de los sectores sociales de menores ingresos, con el correspondiente mejoramiento del parque público, la priorización de la movilización colectiva, el ajuste de los recorridos y el control eficaz del uso del automóvil.

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

i) *Políticas de integración regional.* Las propuestas de políticas de este tipo se proponen, básicamente, afirmar la configuración del sistema regional no central al que pertenecen los asentamientos intermedios y tienen como objetivo orientador mejorar la calidad de vida de los habitantes de toda la región y, en particular, de los sectores sociales más desposeídos. Esto implica ajustar las políticas anteriormente establecidas a la dimensión regional, en la que son posibles ciertos márgenes de externalidades y en donde se hace necesario asimilar y maximizar los efectos territoriales de los proyectos más significativos, coordinando, entre otras, las acciones en transporte, comunicaciones, infraestructura energética, infraestructura social básica, redes de comercialización, centrales de abastecimiento, 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 o jerárquicamente estructurada.

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