

METROPOLIZACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE CALIDAD DE VIDA Y POBREZA URBANA *

PATRICIO GROSS FUENTES
SERGIO GALILEA OCON
RICARDO JORDÁN FUCHS

ABSTRACT

The present study spans on the complexity of the metropolitan poverty phenomenon, defining it in a way it becomes a crucial aspect for the analysis of "metropolization" Latin America.

In order to discover the main characteristics of the different focal poverty groups, a structural-political approach is submitted into a typology of the modalities of metropolitan poverty.

As a consequence, a correlation is established between the concepts of poverty and quality of life at a regional level and a proposal is put forward regarding a different socio-economic development planning, approach.

I. LA POBREZA COMO CUESTION FUNDAMENTAL DE LA PROBLEMATICA METROPOLITANA EN AMERICA LATINA

En las reflexiones siguientes de carácter más bien cualitativo y genérico, se pretende profundizar el análisis de la problemática metropolitana, dada la constatación, hoy fehaciente, de que esta dimensión constituye en la práctica uno de los aspectos más importantes del problema social de la región. En efecto, los procesos de metropolización se encuentran hoy fuertemente afianzados prácticamente en todos los países del área y hay un consenso cada vez mayor de tipo académico, técnico y político de que los procesos de metropolización son persistentes y muy difíciles de modificar. Ultimamente se han empezado a diseñar¹ políticas de corte más realista y se ha echado marcha atrás a las

* El presente trabajo ha sido preparado para la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos y publicado por CEPAL en edición limitada LC/L. 409 de 16 de junio de 1987 en Santiago de Chile.

¹ Se puede, inclusive, establecer un análisis comparado que da cuenta eficazmente de la evolución en las concepciones utopistas y universalistas de la política urbana y regional respecto de las concepciones actuales denominadas realistas. Entre otros textos que tratan de estos análisis se puede consultar la siguiente selección de artículos, que ofrecen un aporte importante en los diversos aspectos de una problemática tan compleja: GEISSE, Guillermo y Jorge E. HARDOY (comp.), *Políticas de Desarrollo Urbano y Regional en América Latina*, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1972. ILPES-ILDIS, *Planificación Regional y Urbana en América Latina*, textos del ILPES, Siglo XXI Editores S.A., México, 1974, Hay otros

tendencias formalistas y utópicas del planeamiento urbano y metropolitano,² que habían dejado una estela de éxitos menores y un amplio espectro de frustraciones que se caracterizaron, entre otros aspectos, por el propósito de amainar las tendencias metropolitanas al crecimiento (orientándolo y controlando sus desajustes principales), y por concentrarse más sustantivamente en la igualación de oportunidades sociales intrametropolitanas, entre las que destacan nítidamente las propuestas para mejorar cualitativa y cuantitativamente la calidad de vida de las mayorías sociales marginalizadas.

De allí que estas notas tengan por objeto precisar con mayor detalle el complejo fenómeno de la pobreza metropolitana, de modo que constituya un foco esencial del análisis de la problemática metropolitana regional. De todos los problemas de crecimiento, desajustes, congestión, contaminación y compromiso creciente de los ecosistemas naturales de pertenencia, salud mental e insuficiencias estructurales al crecimiento de la economía formal, la cuestión de la pobreza metropolitana parece ser la "dimensión de análisis" más relevante, por cuanto resume básicamente los aspectos cruciales anteriores y da cuenta con nitidez de los sectores sociales que deben ser objeto de políticas preferentes y de las insuficiencias importantes que han caracterizado a las políticas públicas de corte más tradicional.

La crisis regional tiene variados aspectos: tasas elevadísimas de endeudamiento externo; tendencias recesivas muy significativas en sectores económicos estratégicos para la producción indispensable de bienes y servicios y la producción de empleos estables, y generalizada indisciplina fiscal, que acarrea una disminución importante de la inversión y el gasto público, especialmente significativa en lo que se refiere a las necesidades básicas. De esta forma, y casi inevitablemente, el monto de los recursos monetarios para programas de mejoramiento de la calidad de vida para los sectores sociales metropolitanos marginalizados, tenderá a disminuir, en contraste con la tendencia al incremento de las demandas de dichos sectores sociales. En efecto, el menor grado de libertad con que los gobiernos pueden adoptar medidas en la esfera de la alimentación, la salud, los servicios educacionales, la vivienda y el hábitat urbano contrasta severamente con el incremento de las necesidades en dichos rubros. En tal contexto, la estabilidad de las experiencias de restauración democrática en la región se ve gravemente amenazada. La importancia de la temática es pues evidente. El problema consistirá en investigar con mayor detalle las posi-

aspectos que comienzan a exponerse en artículos y trabajos ilustrativos, como los siguientes: CUENYA, Beatriz y otros, *Políticas de Asentamientos Humanos, Repercusiones de Hábitat en América Latina*, Ediciones SIAP, Colección Planteos, Buenos Aires, octubre de 1979. VILLAMIL, J.J., "La política de asentamientos humanos y el desarrollo nacional", en *Revista SIAP* N° 49, marzo de 1979, pp. 139 a 152. La idea de "Políticas Realistas" se basa en la incorporación del consenso fundamental como factor clave en la caracterización de dichas políticas. Aunque la idea del realismo puede contraponerse al ilusionismo técnico o a las utopías académicas, en estas notas se hace hincapié en el realismo *propriadamente político* de las políticas. Entre las expresiones más precisas de esa idea destaca GEISSE, Guillermo, "El acceso de los pobres a la tierra urbana: tres problemas críticos de políticas", en *Revista EURE*, vol. IX, N° 25, agosto de 1982, pp. 73 a 82.

² Sobre nuevas ideas en planificación metropolitana se pueden tomar como referencias: GALILEA, Sergio, *El fenómeno metropolitano en América Latina: El escenario, las metodologías de análisis y las propuestas de planificación*, II Congreso Iberoamericano de Urbanismo, Tlaxcala, México, abril de 1986. Departamento del Distrito Federal, I Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades, *Resumen y conclusiones*, Ciudad de México, junio de 1981. CEPAL, *Informe del Seminario Regional sobre Metropolitización y Medio Ambiente*, Curitiba, Brasil, noviembre de 1981.

bilidades de ampliación de los grados de libertad con que se puedan aplicar las políticas, ya sea en materia de recursos convencionales o no convencionales, desde el punto de vista de tecnologías más adaptadas al momento actual y a las ventajas reales, en función de una gestión gubernamental cualitativamente más eficaz y de formas participativas sociales.

El estudio pormenorizado de la pobreza metropolitana implica intentar dar cuenta de la problemática social, a través de esta "dimensión integral", para luego contrastarla con un concepto que aquí se propone como guía de la acción de planificación gubernamental y social: el concepto de calidad de vida metropolitana, que en el segundo capítulo se estudia con precisión. Con el objetivo orientador del mejoramiento de la calidad de vida de los sectores marginalizados, de los pobres urbanos, que se analiza a continuación, se intenta sentar las bases de una planificación y un conjunto de políticas urbanas de nuevo tipo en la región.

La pobreza metropolitana se ha estudiado desde diferentes esquemas conceptuales, del mismo modo que se ha inscrito en planteamientos de planificación y de políticas de muy diferentes inspiraciones. Se intenta aquí no sólo presentar esos enfoques, sino avanzar en pormenorizar el fenómeno, que tiene mucho de específico, que tiene importantes singularidades, que da cuenta de aspectos sociales de muy diversa naturaleza, que es expresión de particularidades inclusive socioambientales, que se entrecruza nítidamente con la cuestión de las economías informales y que se desagrega social y organizativamente en múltiples expresiones sociopolíticas, las que, a su vez, tienen muy diferentes fuerzas sociopolíticas y muy distintas formas de interrelación con el Estado. Ese conjunto de cuestiones da cuenta de la pobreza metropolitana como fenómeno fundamental para las grandes ciudades latinoamericanas, más que toda la estadística "más o menos discutible" de la pobreza y más que el acopio de antecedentes de alguna realidad particular. Estas notas tienen una intención predominantemente conceptual y metodológica y aspiran a entregar guías para la definición de formas renovadas de planificación metropolitana.³

A. LOS POBRES URBANOS

1. *Sentidos y orientaciones para una definición de pobreza urbana*

En las definiciones de la pobreza urbana han estado presentes diferentes concepciones analíticas, interpretativas o instrumentales. Así, diferentes perfiles éticos y valóricos, distintas percepciones sobre la fuerza de trabajo como factor de desarrollo, y diversos criterios sobre el comportamiento y la movilidad de las estructuras sociales, así como distintas raíces ideológicas, percepciones diversas relativas al desarrollo y variadas concepciones sociopolíticas han influido significativamente en la definición del concepto de pobreza urbana.

En esta situación interesa descubrir un concepto en que haya consenso relativo en lo ideológico-teórico y que sea eficaz instrumento para la puesta

³ Como las señaladas en lineamientos de planificación, como los presentados en: CLACSO/IIED/SIAP, "Acta de Tepoztlán", en *Revista SIAP*, vol. XIV, N° 53, 1980, pp. 5 a 9. *Declaración de Tlaxcala*, II Congreso Iberoamericano de Urbanismo, Tlaxcala, México, abril de 1986.

en marcha de nuevos esquemas de gestión y planificación urbana que den cuenta de una acción gubernamental y social concertada, capaz de mejorar sustantivamente la calidad de vida de las mayorías sociales constituidas por pobres urbanos; ello como condición para el logro de niveles superiores de desarrollo y estabilidad democrática.

En estas páginas se argumentó que la pobreza urbana —en particular su expresión dominante de pobreza metropolitana del último decenio— es el rasgo predominante de la crisis de las metrópolis de América Latina. Al mismo tiempo se reconoce que existe gran variedad de situaciones que se deben, entre otras causas, a especificidades históricas, procesos migratorios, especialización productiva, estructura social, e institucionalidad y acción gubernamental distintas.

2. *Definiciones de pobreza urbana: algunos criterios pertinentes*

a) *Pobreza y marginalidad*

Desde la dimensión urbana del análisis, la pobreza se ha relacionado estrechamente con el concepto de marginalidad, visto como fenómeno de exclusión espacial, ecológica o socioeconómica.

En este sentido, destaca la visión ya tradicional del DESAL⁴, que concibe la marginalidad como una falta de participación activa y pasiva, como una marginación “del desarrollo” o, al menos, del proceso progresivo de modernización económico-social en su expresión urbana y como un fenómeno de exclusión general de orden crecientemente cultural que afecta a sectores cada vez más importantes de la población de las grandes ciudades de la región. De esta forma la marginalidad sería una de las manifestaciones más significativas de la disfuncionalidad del sistema.

José Nun⁵, por su parte, establece el concepto de “masa marginal”, que estaría vinculado al de superpoblación relativa. Recupera así una dimensión más estructural y sistémica del fenómeno, y rescata las relaciones macro-sociales como explicativas de la creciente pobreza urbana. Dada la visión estructural del enfoque, y sus vínculos con procesos macrosociales, Nun concluye que la búsqueda de soluciones a la marginalidad necesariamente debe referirse a políticas económicas y sociales de alcance nacional.

La visión de “mano de obra marginalizada” de Aníbal Quijano⁶ constituye otra manera de abordar los estudios de la marginalidad y la pobreza, que se

⁴ Una excelente revisión de los planteos sobre marginalidad se encuentra en: COHEN, Ernesto, *Marginalidad y Estructura de Poder*, Programa PIAPUE/OEA, Lima, Perú, 1971. También pueden consultarse: NUN, José. M. MURMIS y J.C. MARÍA, *La marginalidad en América Latina*, Instituto Torcuato di Tella, 1968. RAMA, Germán, “Distribución del Ingreso y Marginalidad Social”, en *Bienestar y Pobreza*, CIEPLAN, Ediciones Nueva Universidad, Santiago, Chile, 1974, pp. 83 a 107. VECKEMANS, Roger e Ismael FUENZALIDA, “El Concepto de Marginalidad”, en *Marginalidad en América Latina*, Barcelona, España, DESAL-HERDER, 1969. SABATINI, Francisco, “La dimensión ambiental de la pobreza urbana en las teorías latinoamericanas de marginalidad”, en *Revista EURE*, vol. VIII, N° 23, diciembre de 1981, pp. 53 a 67.

⁵ NUN, José, “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”, en *Revista Latinoamericana de Sociología*, N° 69/2, Buenos Aires.

⁶ QUIJANO, Aníbal, “La Constitución del Mundo de la Marginalidad Urbana”, en *Revista EURE*, vol. III, N° 5, julio de 1972. QUIJANO, Aníbal, *Revisión de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina*, ILPES, junio de 1971.

vincula con situaciones de exclusión económica, en donde la insuficiencia estructural de los mercados laborales coloca a importantes sectores sociales en una condición laboral distinta, estableciéndose así una de las relaciones analíticas más fructíferas en lo académico y lo político: marginalidad y empleo informal.

La concepción de marginalización establecida por Manuel Castells⁷ apunta a señalar la pobreza como un proceso sociopolítico activo, ajustado funcionalmente a determinadas situaciones sociales de dominación. El rasgo estructural excluyente de los sistemas capitalistas dependientes que predominan en América Latina acentuaría las tendencias crecientes de exclusión y activaría la constitución de sectores sociales cada vez más importantes, que conformarían la informalidad urbana, con sus particularidades relativas a actividades económicas y estrategias de sobrevivencia y también sus formas singulares de organización sociopolítica.

b) *Pobreza y necesidades básicas*

Derivados de enfoques más genéricos que aquellos referidos al vínculo pobreza-marginalidad, surgen los planteamientos que en general definen la situación de pobreza como una condición deficitaria en relación con el acceso a un conjunto determinado de bienes y servicios básicos o indispensables. Estos planteamientos han influido notablemente en gran parte de la práctica gubernamental de los países de la región, lo que condujo durante décadas —y la situación persiste en la actualidad— a debatir acerca de los patrones o indicadores mínimos de satisfacción de necesidades y ampliar el concepto de imprescindible en relación con una gama cada vez más extendida de bienes y servicios. De manera similar han surgido los planteamientos sobre umbrales de pobreza relativa, en los que se basan los límites de la "extrema pobreza urbana", habitualmente referida a las condiciones de vivienda, equipamiento, grado de hacinamiento y disponibilidad de sistemas de evacuación de excretas. En términos más generales, se ha elaborado un indicador conceptual e instrumental más completo y variado, que es el factor de calidad del medio ambiente físico⁸. Incidentalmente se puede confeccionar conceptualmente un factor de calidad socioambiental, para establecerlo como patrón de referencia a fin de dar cuenta eficaz de la heterogeneidad de situaciones sociales urbanas específicas y, en particular, dar cuenta de las expresiones diferenciales de la pobreza.

⁷ El concepto de marginalización ha sido estudiado por Castells, y se ha afirmado la necesidad de relacionar las estrechas funcionalidades entre mercados formales e informales. Véase CASTELLS, Manuel, "La Urbanización dependiente en América Latina"; en CASTELLS M., y otros, *Imperialismo y Urbanización en América Latina*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1973, pp. 7 a 26; y SINGER, Paul, "Urbanización, Dependencia y Marginalidad en América Latina", en CASTELLS, M., y otros, *op. cit.*, pp. 287 a 312.

⁸ Al respecto, véase: GROSS, Patricio, y otros, "Diseño de indicadores para medir la calidad del medio ambiente físico en el Area Metropolitana de Santiago y su aplicación a nivel comunal", *Documento de Trabajo* N° 102, CIDU/IPU, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago. GROSS, Patricio y Alfredo RODRÍGUEZ, "Síntomas de Calidad Ambiental: Santiago de Chile 1ª etapa Proyecto Ecoville", *Documento de Trabajo* N° 139, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1983.

Simultáneamente, varios autores, como Jorge Graciarena⁹, comenzaron a elaborar, a partir del concepto de necesidades básicas, esquemas más integrales. Se postulan así distintos ordenamientos sociales, comportamientos productivos, y formas específicas de organización social, así como modalidades de gestión sociogubernamental que adoptan una estrategia de satisfacción de necesidades básicas como opción de desarrollo.

A estas concepciones se ha superpuesto últimamente un enfoque vinculado a los derechos humanos, que establece la necesidad de superar la condición de pobreza precisamente en función de los derechos materiales consagrados en el marco normativo de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esto conduce a considerar la pobreza como una situación socioeconómica que debe necesariamente superarse, puesto que representa un atropello a la mencionada Declaración. De ahí que, del mismo modo que el enfoque de Graciarena, desde esta postulación se incite al establecimiento de un nuevo ordenamiento sociopolítico que conduzca a una pauta de desarrollo apropiada para el enfrentamiento radical de la pobreza como fenómeno social.

c) *Pobreza y estabilidad democrática: una visión político-estructural*

Pocos investigadores, planificadores o políticos discuten en la actualidad que la pobreza sea un fenómeno estructural que influye drásticamente en la estabilidad actual de los sistemas sociopolíticos y, en particular, que los procesos de redemocratización en la región¹⁰ dependan, en buena medida, de los logros de políticas gubernamentales activas y de amplio espectro, que en plazos relativamente breves sean capaces de generar las "mínimas condiciones de igualdad social y de satisfacción de necesidades sociales elementales para significativos sectores sociales postergados"¹¹. La estabilidad sistémica se correlaciona cada vez más con la marginalización y la pobreza. El fenómeno de la pobreza se concibe entonces no sólo como un fenómeno estructural, sino también como circunstancia estratégica que habrá de modificarse para lograr la estabilidad sistémica. La urgencia de la acción política (amplia, diversa, concertada entre actores con horizontes de política estatal más que gubernamental y técnicamente desarrollada y profesionalmente avanzada) supera la forma de actuar que ha predominado en las últimas décadas (sectorial, parcial, principalmente gubernamental, a corto plazo y precariamente desarrollada en lo profesional y técnico).

Los factores que han influido en este cambio de enfoque son de naturaleza variada y se han intensificado en la última década por la magnitud inusitada de la crisis regional. Parece necesario tener en cuenta algunas de las conside-

⁹ Un excelente enfoque del tema de GRACIARENA, Jorge, "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", CEPAL/BORRADOR/DS/138, abril de 1976 y en MARSHALL, Wolfe, "La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo", CEPAL/BORRADOR/DS/133, mayo de 1976,

¹⁰ Al respecto, véase el conjunto de artículos del Seminario organizado por SIAP y CEPAL en 1984, que se encuentra en "Condicionantes políticas de la Planificación en los países del Cono Sur", *Revista SIAP*, vol. XVIII, N° 72, diciembre de 1984.

¹¹ Este tipo de planteamiento constituye parte del Mensaje de la Iglesia Católica latinoamericana, al sostener en la Conferencia de Puebla su "opción por los pobres" como sello de su concepción de acción pastoral. Al respecto, consúltese Juan Pablo II, Homilía inaugural, III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, Puebla, México, 28 de enero de 1979, en *Revista Mensaje*, N° 277, abril-mayo de 1979, pp. 161 a 169.

raciones que fundamentan el carácter urgente y político que adquiere el problema de la pobreza.

i) El incremento de los sectores sociales pobres en la región¹² corresponde a la magnitud y permanencia de un conjunto de factores que se inscriben en la notable insuficiencia de los patrones y estilos de desarrollo predominantes, especialmente en lo que se refiere a la generación de empleos estables y a la operación de mecanismos distributivos del ingreso y el consumo.

ii) El fenómeno de expulsión rural y las dificultades para retener a la población en las ciudades intermedias y menores,¹³ han concentrado más aún las tendencias migratorias hacia las áreas metropolitanas, lo que ha significado un incremento de la pobreza urbana en las grandes ciudades. El decrecimiento demográfico vegetativo, producto de políticas generalmente eficaces de control de la natalidad, no ha influido de modo significativo en las tendencias concentradoras descritas, debido a las importantes ventajas relativas que tienen los pobres de las zonas metropolitanas en relación con el conjunto total de pobres, especialmente en cuanto se deriva del incremento en la amplia y diversa operación de la economía informal metropolitana y el mayor acceso a los servicios sociales públicos, lo que facilita el desarrollo de las estrategias de sobrevivencia.¹⁴

iii) La insuficiencia que ha caracterizado a las políticas estatales y gubernamentales para enfrentar estos problemas, aun reconociendo su variedad sectorial y los enfoques que han favorecido a sectores sociales de preferencia. Esta situación se ha visto agudizada por la crisis que ha conducido a la restricción del gasto social y de la inversión pública y a la reducción relativa de las actividades gubernamentales.

iv) Las expresiones sociopolíticas de los pobres urbanos —en particular en las áreas metropolitanas— se han desarrollado fuertemente en los últimos tiempos, como resultado de los déficit de bienes y servicios urbanos cada vez mayores y de la necesidad de fortalecer formas de cooperación horizontal para enfrentar de manera más organizada las estrategias de sobrevivencia familiar. Esto ha conducido a profundizar y diversificar los distintos tipos de asociaciones, desde organizaciones de ayuda mutua, cooperativas de producción y consumo hasta organizaciones económicas populares en una amplia gama de actividades.¹⁵ Aunque los grados de interrelación con el Estado son de muy variada

¹² En relación con esta temática, se recomienda revisar CEPAL, *La Pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 54, Santiago, 1985. ALTIMIR, Oscar, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Serie Cuadernos de la CEPAL N° 27, Santiago, 1979.

¹³ Véase Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población (FNUAP), Conferencia sobre Población y Ciudades Pequeñas y Medianas de América Latina y el Caribe, Informe, México, 24 al 28 de febrero de 1986.

¹⁴ Sobre estrategias de sobrevivencia urbana es conveniente hacer referencias a: LOMNITZ, Larissa, *Cómo sobreviven los marginados*, Siglo XXI Editores, México, 1980. HARDY, Clarisa, "Estrategias organizadas de subsistencia: los sectores populares frente a sus necesidades en Chile", *Documento de Trabajo* N° 41, Programa de Economía del Trabajo, Santiago, noviembre de 1985. PIÑA, Carlos, *Estilo de desarrollo, sobrevivencia y familia en sectores Urbano-marginales*, FLACSO, Santiago, 1985.

¹⁵ En relación con las Organizaciones Económicas Populares (OEP), se recomienda consultar a: PREALC, *El sector informal en Centroamérica*, Investigaciones sobre Empleo, N° 27, OIT, 1985. RACZYNSKI, D., *El sector informal urbano. Controversias e interrogantes*, CIEPLAN, Santiago, 1977. RAZETO, Luis, y otros, *Las organizaciones económicas popula-*

índole y difíciles de especificar, parece evidente que la presencia de un agente poblacional diversificado es de importancia creciente en las dinámicas socio-políticas presentes en las metrópolis latinoamericanas.

3. *Un concepto político-estructural de pobreza urbana*

En conclusión, la pobreza urbana se concibe en estas notas como un fenómeno estructural y persistente —de particular notoriedad en las grandes ciudades de la región— que corresponde al proceso sistemático de marginalización de importantes sectores de población, que se encuentran críticamente por debajo de la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas, y que en número cada vez mayor han adoptado estrategias variadas de sobrevivencia que dan lugar a una organización socioeconómica informal de reciente estructuración.

Estas formas de pobreza urbana son heterogéneas y dan lugar a "pobrezas de distinta naturaleza", con especificación histórica propia, con distintas expresiones organizativas y con consiguientes formas de relación con el Estado.

Corresponde, en consecuencia, detallar el análisis de la pobreza urbana y metropolitana para caracterizarla con la suficiente precisión, a fin de entender cabalmente su complejidad y estructurar bases suficientes para definir macropolíticas y políticas específicas para enfrentarla en el delicado marco de la crisis regional.

B. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LA POBREZA URBANA METROPOLITANA: INTENTO DE TIPOLOGÍA ANALÍTICA Y DE POLÍTICAS

1. *La pobreza metropolitana: fenómeno sostenido, crítico, nuevo y específico*

Las metrópolis latinoamericanas han mostrado en las últimas décadas una creciente vitalidad, en la medida en que han concentrado volúmenes cada vez mayores de población y de niveles de actividad económica. Sin embargo, al mismo tiempo se ha llegado a una situación en que estas metrópolis padecen de una crisis multifacética, compleja y persistente.¹⁶

Por una parte, en general se observan las dificultades propias del hipercrecimiento metropolitano, de una administración y gestión institucional deficiente, de costos crecientes de urbanización originados, en gran parte, por los grandes proyectos de expansión urbana y de los compromisos críticos en relación con los ecosistemas naturales de pertenencia de las ciudades.

En otra dimensión del análisis, las metrópolis latinoamericanas muestran manifestaciones problemáticas que se entremezclan con el listado anterior. Las altas y persistentes tendencias a la segregación social, con su evidente resultado de disparidad neta de calidad de vida en las grandes ciudades, se manifiestan en la actualidad con gran vigencia. El contraste social y las formas

res, Programa de Economía del Trabajo, Santiago, 1983, CARBONETTO, Daniel, "Políticas de mejoramiento en el sector informal urbano", en *Socialismo y Participación* N° 25, CEDEP, Lima, marzo de 1984.

¹⁶ GALILEA, Sergio, *El fenómeno...*, op. cit.

reestructuradas de heterogeneidad urbana —activados fuertemente por las manifestaciones principales de la crisis— han agregado un factor especialmente crítico a la dinámica metropolitana.

Los factores particulares de la crisis, especialmente la insuficiencia e irregularidad del crecimiento económico y sus comportamientos sectoriales, la particularmente crítica falta de empleo, las altas tasas de endeudamiento externo e interno y la carencia de recursos suficientes para llevar a cabo programas y proyectos de acción gubernamental que puedan enfrentar con cierto éxito las manifestaciones señaladas, han conducido a un crecimiento constantemente acelerado de la pobreza metropolitana; fenómeno nuevo, particularmente crítico, específico y principal de las metrópolis de la región.

Se sostiene que se está frente a una pobreza metropolitana crítica, porque le comunica importantes grados de inestabilidad al sistema sociopolítico en su conjunto, ya que los grupos sociales afectados por ella constituyen una gran mayoría del conjunto social en muchos casos. La violencia urbana, que se expresa en crecientes conflictos por la supervivencia y la calidad mínima de vida de importantes mayorías sociales, también se extiende, poniendo en peligro a toda la sociedad. Crece el convencimiento, entre profesionales, académicos, políticos, directivos gubernamentales y dirigentes sociales, de que sólo una intervención sistemática, activa, planificada y participativa¹⁷ puede enfrentar la situación creada.

Se sostiene que el fenómeno de la pobreza metropolitana es nuevo, en la medida en que sus características tradicionales han sido cualitativamente modificadas por las actuales circunstancias. No se trataría sólo del crecimiento de los sectores ubicados por debajo de algunas de las líneas de pobreza que se pueden establecer; existe un nuevo fenómeno, en tanto que el conjunto social se ve afectado de modo directo, que se ha constituido una economía —hasta una cultura informal—¹⁸ referida a la pobreza metropolitana que opera en relación simbiótica con la economía formal dependiendo, en gran medida, una de la otra, y que el fenómeno real que muestran las áreas metropolitanas es el de una pobreza heterogénea, "un conjunto variado de formas de pobreza" que alcanza directa e indirectamente a todo el cuerpo social.

Finalmente, se agrega a esta caracterización general de la pobreza metropolitana el factor de particularidad y especificidad histórica. Las condiciones propiamente históricas, que dieron lugar a las modalidades de exclusión social que generaron los estilos de desarrollo predominantes en la región, en sus expresiones nacionales y regionales particulares, denotan importantes peculiaridades nacionales. A ello se agregan los niveles de actividad económica y las fluctuaciones particulares del desarrollo; las relaciones tecnológicas que predominan en cada realidad nacional e intranacional; las diferentes presiones demográficas y el sentido de los movimientos migratorios; el tipo de Estado y el carácter de las políticas de desarrollo y de enfrentamiento de la pobreza,

¹⁷ Del tipo del enfoque planteado, en: TOMIC, Blas, *La planificación participativa y descentralizada para las necesidades básicas*, PREALC, Santiago, diciembre de 1982.

¹⁸ Al enunciar cultura informal se establece un nivel superior de informalidad, dotado de connotaciones valóricas específicas, de cobertura social amplia y gestor de formas nuevas de organización económico-productiva, así como de modos de interacción y organización sociopolítica. Para un interesante enfoque metodológico de esta compleja problemática, véase: VALDÉS, Teresa, *Comportamiento reproductivo, significaciones y vida cotidiana en sectores populares urbanos*, FLACSO, Santiago, 1985.

que son todos factores de notable especificidad nacional. Para afirmar aún más dicha especificidad, los márgenes de acción, el acondicionamiento político-social y los agentes sociales particulares, que son las circunstancias propias del planteamiento de políticas, son todos también de notable especificidad nacional.

2. *Una especificación analítica de la pobreza metropolitana*

Reconocida la heterogeneidad de las situaciones de pobreza, se plantean en la matriz adjunta las bases de una tipología diferenciadora y especificadora de "modalidades de la pobreza metropolitana" que trata —en un primer enfoque y todavía con un alto grado de incertidumbre— de descubrir, en sus aspectos principales, los diferentes grupos focales de pobres y explicar sus actividades y características fundamentales de inserción económico-productiva, así como su vínculo con el Estado y sus distintas expresiones de fuerza social movilizadora.

Para ello se ha optado por cinco dimensiones de análisis complementarias:¹⁹ las tipologías socioecológicas, que dan cuenta de una clasificación genérica de los sectores pobres; las modalidades de inserción económica en los mercados laborales, que establecen los diferentes comportamientos económico-productivos; los accesos preferenciales a la satisfacción de las necesidades básicas, que denotan la asequibilidad diferencial de los bienes y servicios indispensables respecto del mercado y de las redes sociales, oficiales y no gubernamentales; los tipos de interacción principales respecto del Estado, relativos a las relaciones e influencias recíprocas variables con el Estado u otros órganos subsidiarios, y las formas de asociación y organización predominantes, que denotan las diferentes estructuras orgánicas y sociales en los ámbitos territorial, económico y propiamente sociopolítico.

Las dimensiones de análisis así establecidas no constituyen una clasificación exhaustiva y excluyente. Para llegar a ello se necesitaría un rigor técnico muy superior a los últimos avances en materia de las definiciones relativas a la pobreza y, al mismo tiempo, un conocimiento cualitativamente superior de las complejas realidades de la pobreza metropolitana presentes en la región.

Por su parte, puesto que existe una buena cantidad de versiones teóricas en este campo, ya sea como fruto de las experiencias gubernamentales, o de la acción de la cooperación internacional, es preciso lograr algunos consensos, al menos en cuanto a que la problemática de la pobreza es cada vez más aguda (y afecta a mayor número de sectores sociales), a que las políticas destinadas a enfrentarla han dado resultados muy parciales y limitados, y a que los márgenes de acción en materia de recursos materiales y financieros, así como las precarias condiciones respecto de acuerdos político-sociales estables, plantean un horizonte difícil. En este sentido, hay que anotar que se ha comenzado a reconocer, cada vez con más fuerza, que una política urbana y metropolitana para enfrentar la pobreza requiere de un conjunto de medidas específicas que tengan en cuenta realmente el mayor número posible de aspectos, procesos,

¹⁹ Las dimensiones que se establecen no constituyen una clasificación exhaustiva y excluyente. Debe destacarse desde la partida el alto nivel de interacción que existe entre las categorías, su evolución muy diferente en el tiempo y las especificidades particulares que encontrarían en cada realidad metropolitana de la región.

variables y agentes sociales presentes en el fenómeno genéricamente definido como empobrecimiento social urbano.

a) *Las tipologías socioecológicas*

Esta clasificación, de carácter más bien genérico, da cuenta de un aspecto puesto de manifiesto en numerosas investigaciones en áreas metropolitanas latinoamericanas: la fuerte segregación espacial que se observa y el sentido social discriminatorio que establece la accesibilidad diferencial a los bienes y servicios que definen la calidad fundamental de la vida urbana.

Las tendencias socioespaciales así involucradas en este proceso parecen haberse acentuado en la última década en la región, debido a las manifestaciones principales de la crisis, al incremento de la pobreza y a ciertas acciones gubernamentales de tipo parcial o sectorial, en ocasiones generadoras de las tendencias anotadas.²⁰ Asimismo, el crecimiento del sector terciario y de las organizaciones informales contribuye a aumentar las tendencias segregativas que afectan a las áreas metropolitanas. La actividad privada de la construcción ha introducido procesos especulativos agudos²¹ que contribuyen poderosamente a la división de la ciudad en "franjas socioespaciales" cada vez más específicas. Los países que han puesto en práctica esquemas de gestión liberales que incluyen la liberalización del mercado de terrenos, la supresión del concepto de límite urbano y la atenuación de las normas de zonificación y de los códigos de construcción, muestran en la actualidad índices de segregación notables y proyectan agudas tendencias hacia la polarización socioespacial.

Por otra parte, la "situación de pobreza" tiene su propia evolución, que ha tendido a comprometer a sectores sociales que, aunque de muy diferentes niveles sociales, se incorporan recientemente o desde larga data, o bien viven formas de pobreza marginalizantes con distintos grados de estabilidad y diversidad de situaciones críticas. Es muy probable que se encuentre la presencia de importantes sectores como los anotados, como es el caso de los sectores medios empobrecidos, que se ubican en áreas centrales o subcentrales de la metrópoli y muestran importantes formas de arraigo a sus barrios de origen en su comportamiento urbano.

Se definen, en consecuencia, cuatro sectores socioecológicos de pobres metropolitanos: los sectores medios empobrecidos, los sectores pobres consolidados, los sectores pobres en situación de marginalidad inestable y los sectores pobres en situación de marginalidad crítica.

²⁰ Allí se hace referencia, por ejemplo, a la existencia de programas de erradicación que habitualmente se acompañan de propuestas de remodelación o "recuperación" de áreas centrales. Otro ejemplo pertinente es el caso de los Metros, que han acentuado las tendencias de segregación urbana. Al respecto, véase GALILEA, S, y F. SABATINI, "El sistema de transporte y la estructura urbana en Santiago de Chile", en *Transporte y Servicios Urbanos en América Latina*, Quito, INRETS/CIUDAD, julio de 1985, pp. 217 a 224.

²¹ Al respecto, véase: JARAMILLO, Samuel, "El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes", en *Relación Campo-Ciudad: la Tierra, recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social*, Ediciones SIAP, México, 1983, pp. 144 a 166. MANZANILLA, Hugo, y otros, "El papel de la venta urbana en la economía venezolana en la última década", en *Relación..., op. cit.*, pp. 203 a 220. SABATINI, Francisco, "Precios del suelo y tendencias globales de la economía. El caso de Santiago 1980-1981", en *Relación..., op. cit.*, pp. 221 a 244.

Los sectores medios empobrecidos representarían, en general, a los sectores sociales de trabajadores estatales, privados y por cuenta propia que han sido afectados fuertemente por la crisis persistente del último decenio en la región. Las restricciones de la acción estatal, las manifestaciones predominantemente recesivas de la actividad privada y la reducción generalizada de los niveles de actividad²² son, entre otros, factores determinantes de estas formas de pobreza relativamente "dignas y silenciosas". En los regímenes no democráticos de la región estos sectores han perdido buena parte de su tradicional influencia sobre el sistema de decisiones políticas, lo que ha contribuido a agravar aún más su situación. Se trata, generalmente, de sectores de localización espacial central o subcentral en las metrópolis, que se resisten a las tendencias expulsivas de la innovación urbana y que poseen un fuerte arraigo a sus barrios de origen. Tradicionalmente protegidos por la acción estatal, hoy se encuentran casi siempre al margen de ella (habitualmente dirigida hacia las formas de pobreza más extrema, o hacia las formas más tradicionales de pobreza).

Los sectores pobres consolidados representan a una amplia franja de la población, cuya característica principal es su condición de pobreza persistente o consolidada. Este grupo ha sido objeto de la acción social pública preferente, particularmente en lo concerniente a vivienda y calidad del *hábitat*, lo que conduce, habitualmente, a situaciones de localización estable. Con variantes de movilidad —predominantemente menor en el último período—, estos sectores sociales mostrarían grados de organización relativamente importantes y probablemente seguirán obteniendo significativos aportes de la acción estatal. Los menores niveles de actividad, así como el desempleo, unidos a las reducciones relativas de la acción social pública, han ocasionado fuertes deterioros en estos sectores.

Los sectores pobres en marginalidad inestable constituirían un sector social variado y referido al ámbito preferentemente informal de la economía y la organización social. Se trata de sectores que invaden terrenos en áreas periféricas de la metrópoli o que sobreviven hacinados en terrenos centrales de propiedad particular, que poseen empleos inestables y carecen de protección legal y que, en general, constituyen la masa poblacional en que se basa la gran variedad de actividades informales metropolitanas. Se encuentran estructuralmente alejados de las políticas oficiales, en pugna persistente con el sistema sociopolítico formal y representan un grupo social que habría crecido fuertemente durante la crisis, que engruesa sus filas significativamente con las poblaciones migrantes de las zonas rurales y de las ciudades medias de menor desarrollo relativo, y que presenta grandes dificultades de integración organizativa interna.

Los sectores pobres en marginalidad crítica constituyen también un variado sector social que, dotado de las características negativas del sector de referencia anterior, las padece en condiciones particularmente críticas, lo que se refleja en niveles mínimos de alimentación, de acceso a condiciones elementales de salud y en una localización inestable. Se trata de sectores sociales que inclusive han perdido su capacidad básica de organización social y que muy difícilmente ponen en práctica estrategias de sobrevivencia elementales. Son

²² Véase al respecto: RATINOFF, Luis, *Los nuevos grupos urbanos: las clases medias*, PIAPUR/IPL, Lima, 1971.

sectores sociales ajustados a las políticas sociales de beneficencia pública o privada y que en la última década han aumentado considerablemente.

b) *Las modalidades de inserción laboral*

De la descripción clasificatoria anterior surge la determinación de la informalidad como una categoría de análisis pertinente en el fenómeno de la pobreza urbana. No se trata de la evidente correlación simple existente entre informalidad y marginalidad, donde, por cierto, la interrelación es alta, sino de precisar las formas de inserción de grupos sociales informales diversos en los mercados laborales que, como es sabido, son de gran complejidad, ya que la pertenencia a la economía informal es característica de sectores sociales que inclusive distan de clasificarse como pobres.²³

Difícilmente podrían elaborarse políticas medianamente eficaces para enfrentar la pobreza urbana si no se resuelve la cuestión de la inserción laboral. De allí que se considere eficaz analizar a los pobres (eventualmente clasificarlos en categorías) en relación con la inserción laboral que presenten, sea ésta en la economía formal o en la informal, lo que no es una cuestión sencilla.²⁴

Con ese propósito, sería recomendable elaborar un conjunto elemental de discriminaciones acerca de la inserción laboral que pudiera dar cuenta más realista de los varios subsectores sociales de pobres urbanos, contribuyendo así a diseñar estrategias de acción referidas a casos particulares y específicos de las distintas clases de pobreza urbana, evitando el diseño de políticas genéricas cuya eficacia ha sido severamente cuestionada.

c) *Los accesos preferenciales al consumo básico*

Parece interesante que los sectores pobres también se clasifiquen de acuerdo con los accesos preferenciales que ellos utilizan para satisfacer sus necesidades básicas en materia de alimentación, sanidad, educación, vivienda, bienes y servicios habitacionales y otros rubros.²⁵ El acceso al consumo colectivo básico constituye una de las cuestiones que caracterizan o denotan la situación de pobreza y, en la práctica, varias de las políticas gubernamentales más difundidas para mejorar la calidad de vida de los sectores pobres son precisamente políticas que mejoran el acceso a los diversos aspectos del consumo colectivo básico.

Se ha preferido clasificar las distintas formas de acceso para la satisfacción de las necesidades básicas²⁶ de acuerdo con resoluciones a nivel de mercado

²³ En relación con definiciones más específicas, véase: RAMÍREZ, Apolonia, *El sector informal urbano en Chile: un intento de definición*, Programa de Economía del Trabajo, Santiago, abril de 1982. TOKESHI, Alberto, "Reflexiones metodológicas para el estudio del sector informal en Lima Metropolitana", *Documento de trabajo* N° 10, CIESUL, Lima, 1985.

²⁴ Como el caso de las propuestas establecidas en: CARBONETTO, Daniel, "Políticas...", *op. cit.*

²⁵ Como el esquema de indicadores señalado en: GARCÍA, C.A., "Indicadores para la medición de las condiciones de vida a nivel local", en UNICEF, *Proyectos locales e indicadores sociales: Implicaciones para la Reforma y la planificación regional y nacional*, Bogotá, julio de 1982.

²⁶ Más allá de la clasificación anteriormente establecida, se debe agregar que las necesidades básicas específicas dependen en gran medida de cada condición nacional y regional, y también de las pautas culturales existentes y la tradición de derechos básicos y de acción gubernamental.

formal (y mercado formal corregido), servicios y redes estatales y semiestatales, redes sociales autónomas y semiautónomas, organizaciones no gubernamentales y otras vías de acceso variadas. Vale la pena destacar que, evidentemente, los accesos son de diferente carácter (de allí que se establezca en la clasificación el acceso preferente), y pueden también apuntar hacia distintos bienes y servicios indispensables. Aún así, esta clasificación, necesariamente provisoria, es determinante para la caracterización específica de los sectores sociales pobres y para la elaboración o puesta en práctica de políticas diseñadas para enfrentar los déficit más significativos.

El mercado formal es rara vez un instrumento de acceso eficaz para los sectores pobres en la satisfacción de sus necesidades básicas. De allí que se prefiera hablar de mercado formal corregido, en el sentido de la existencia de mecanismos destinados a facilitar o posibilitar dicho acceso, mediante subsidios de distinta índole que favorezcan a determinados sectores pobres. Así ha ocurrido con los mecanismos de acceso a los programas de vivienda social en Chile en la última década²⁷ y también con los programas de atención primaria de salud, mediante el establecimiento de tarifas diferenciadas por servicios.

Los servicios y las redes estatales y semiestatales constituyen los mecanismos más corrientes de acceso para los sectores sociales pobres y la forma que reviste buena parte de las medidas gubernamentales más tradicionales en la región. La distinción entre servicios y redes estatales y semiestatales da cuenta de situaciones variadas, de diferente complejidad, de la institucionalidad gubernamental en los países de la región, al mismo tiempo que caracteriza los tipos de políticas más o menos centralizadas que han predominado o que se encuentran actualmente en marcha.

Las redes sociales autónomas y semiautónomas constituyen las diferentes formas de organización que la población se ha dado para resolver sus necesidades básicas de sobrevivencia. Observamos en diversas grandes ciudades de la región modalidades de organización muy distintas desde el punto de vista de la historia, las formas de funcionamiento, los ámbitos específicos de acción y la fuerza organizativa. Muchas de estas organizaciones se encuentran en alguna de sus fases de desarrollo —especialmente en sus inicios— dependiendo de entidades externas en cuanto a recursos.

Las organizaciones no gubernamentales, nacionales o internacionales, son una amplia variedad de instituciones que facilitan el acceso real de los sectores pobres urbanos a la satisfacción de sus necesidades básicas. Muchas de esas instituciones son producto de las diversas modalidades de la cooperación internacional, constituyen las manifestaciones más patentes de la crisis regional y han alentado la ejecución de importantes medidas en materia de alimentación, sanidad, vivienda y calidad del hábitat en general.

Se ha agregado a la clasificación la categoría de "accesos muy variados"; que recoge las situaciones de diversos tipos de accesos, en los que no queda claro el predominio de alguna de las modalidades distinguidas.

²⁷ Véase: NECOCHEA, Andrés, "Estructura de Subsidios en la Política Habitacional: Región Metropolitana", *Documento de Trabajo* N° 137, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, julio de 1984.

d) *Tipos de interacción principales con el Estado*

A la situación de necesidades cada vez mayores y de desprotección básica que afectan a importantes sectores marginados de la población de las grandes ciudades de la región, tiene que corresponder (y en la práctica así ocurre) una acción estatal importante, variada, creciente y con las especificidades propias de la realidad institucional y social que corresponda.

Por ello, los sectores diferentes y variados de "pobres urbanos" también pueden clasificarse de acuerdo con la forma, la modalidad y el sentido que adquiere su relación con el Estado. En la última década, la presión para que el Estado actúe en las líneas de acción fundamentales ha sido muy significativa, a lo que se agrega el hecho de que sistemas sociopolíticos con claras restricciones democráticas han debilitado fuertemente la interrelación Estado/sociedad. El resultado de ello ha sido que comienzan a surgir opciones no gubernamentales (organismos de subsidio a la acción estatal) que cumplen, con diferentes limitaciones y posibilidades, las funciones públicas y ejecutan una amplia gama de programas y proyectos destinados a mejorar el nivel de satisfacción de las necesidades básicas.

De allí que se establezcan dos categorías de análisis en la clasificación: una relativa al agente de interrelación propiamente tal, y otra a las actividades que desempeñan las entidades sustitutivas del Estado. La clasificación tiende a concretar aún más las dos categorías anteriores, lo que supone un reconocimiento de las particularidades que las entidades concretas, sean estatales o no gubernamentales, tienen en los diferentes países de la región.

El tipo de evolución burocrático-institucional de cada Estado, su carácter más o menos centralizado, la distinta trayectoria que las diferentes instituciones del Estado han tenido a lo largo del tiempo, y la distribución de atribuciones estatales, sectoriales y territoriales (regionales y locales) que se presentan en cada realidad, son todos factores importantes para determinar el tipo de vía de interrelación que se establece con el Estado. Así, se observa en el esquema de clasificación la opción predominante de "un Estado centralizado", característico de esquemas de planeamiento central o de situaciones con escaso desarrollo institucional descentralizado y de acción sectorialmente desagregada. Los organismos sectoriales centralizados, habitualmente de extensa trayectoria, fundamentalmente los ministerios o servicios sociales centralizados que constituyen una importante variante de la anterior modalidad y que suele corresponder a situaciones sociales y gubernamentales donde hay una importante trayectoria estatal legitimada y en donde las políticas sociales tradicionales han tenido fuerte arraigo en la sociedad; las empresas públicas y semi-públicas o instancias desconcentradas de la acción estatal central o sectorial, que acogen responsabilidades de acción y cobertura más específicas, así como situaciones donde se ha delegado la responsabilidad de la gestión y administración general y donde existe una concepción empresarial de dicha gestión. Las instancias locales y municipales, estructuras gubernamentales territoriales descentralizadas, que corresponden a situaciones más deseadas que reales en el desarrollo municipal latinoamericano, y en las que es posible detectar un importante potencial.

Los organismos no gubernamentales (que sustituyen la acción estatal) corresponden a actividades muy variadas en la región y abarcan un espectro de instancias religiosas, entidades ligadas a la acción de la cooperación inter-

nacional o asociaciones profesionales de corte alternativo al Estado. El sentido de las acciones de desagregación, como las presentadas, tiene fundamento en la medida que en algunos organismos existe un sentido más bien permanente y con motivaciones predominantemente éticas (el caso de las instancias religiosas), y en otras existe un sentido más bien de carácter coyuntural motivado fundamentalmente por la exclusión ideológico-política desde el Estado (el caso de las instancias de acción profesional alternativa). Por otra parte, las instancias no gubernamentales que surgen de la cooperación internacional también tienen una variedad muy importante y su acción varía considerablemente de acuerdo con las formas de relación internacional que predominan en el país de referencia, así como las prioridades que las entidades internacionales (del sistema de las Naciones Unidas, otras formas de cooperación internacional y los organismos privados internacionales de cooperación) hayan establecido para privilegiar acciones.

Respecto a las formas de interrelación que en ambos casos predominan, se ha establecido la posibilidad de opciones según el carácter directo-indirecto, los vínculos constantes parciales y los sentidos de contradicción-colaboración. Las dicotomías presentadas sólo ofrecen un esbozo relativamente simple de una problemática más compleja, pero aportan una orientación que explica (o al menos describe) dichos vínculos. Se ha optado por agregar las dicotomías que dan cuenta de la "forma" de la relación, porque abundan sobre el carácter de esas relaciones.

e) *Formas orgánicas y sociales predominantes (principales modalidades participativas)*

Los pobres de las ciudades metropolitanas de América Latina constituyen distintas categorías sociales organizadas en torno a sus propias reivindicaciones y necesidades, a sus demandas sociopolíticas y a sus demandas económicas para la solución de sus problemas de ingreso y de consumo básico. Las dinámicas orgánico-sociales que entrañan las modalidades señaladas abarcan una importante variedad de estructuras, con distintos comportamientos y con diferente grado de presión política.

Muchas de las formas de organización de los pobres están estrechamente relacionadas con su urgente e imprescindible necesidad de sobrevivencia en la metrópoli latinoamericana. Estas actividades comprenden un arco de notable amplitud, como las organizaciones para satisfacer las demandas alimenticias indispensables, las organizaciones referidas a los servicios personales y el comercio ambulante, las que abarcan la solución de las demandas de vivienda, infraestructura y servicios urbanos elementales (en términos de entidades de autoconstrucción y de autoprestación de servicios) e, inclusive, aquellas *estructuras* artesanales o de pequeña estructura industrial que suponen una organización económica productiva de mayor complejidad y que enfrentan la producción de bienes o la prestación de servicios básicos. La activación de estas formas orgánicas y económicas de carácter predominantemente informal se ha desarrollado con fuerza en las metrópolis de la región, y se ha afianzado aún más por la magnitud y persistencia de la crisis económica. De este modo, la clasificación de las organizaciones económicas de los pobres urbanos se ordena en términos de alimentación, comercio y distribución, autoconstrucción y hábitat, producción artesanal y preindustrial y prestación de servicios.

Las organizaciones populares de los pobres urbanos tienen también una raíz de orden territorial, que se ha afianzado en la misma medida en que la

segregación territorial se ha consolidado en las grandes ciudades. Por otra parte, los arraigos a los barrios de origen y las historias organizativas para esas estructuras territoriales permiten establecer un conjunto también variado de organizaciones, entre las que destacan las estructuras en torno a educación, salud, vivienda y hábitat y demandas de organizaciones juveniles. La interrelación entre estas organizaciones es también bastante significativa y puede extenderse a ámbitos deportivos, religiosos y otros. Las asociaciones de vecinos (juntas de vecinos) constituyen una de las formas de organización de carácter más integral en las ciudades del área y cuando ellas corresponden a las realidades barriales más dinámicas, constituyen las formas de organización más activas y eficaces.

Finalmente nuestra clasificación de los pobres, en cuanto a sus formas de organización, debe reconocer la instancia más propiamente política de la participación, la que, en las áreas de mayor trayectoria organizativa o en donde las reivindicaciones de los pobladores alcanzan un marcado sentido político al comprometer la estabilidad del sistema social, se hace más efectiva. En la práctica, la influencia directamente política de los pobladores pobres de las metrópolis ha crecido significativamente y en oportunidades se ha equilibrado con la relevancia política de sectores más tradicionales, como los obreros, los sectores profesionales y otras formas de agrupación gremial. En el caso actual, para objeto de la presente clasificación, se considera la adscripción de los pobres a los partidos políticos, tanto como su incorporación a movimientos sociales autónomos, la que se aprecia como un comportamiento interesante en algunas metrópolis regionales.

C. ASPECTOS DE LAS POLITICAS METROPOLITANAS EN EL TRATAMIENTO DE LA POBREZA

1. *Sentido y amplitud de las políticas metropolitanas*

Parece conveniente complementar las notas de debate sobre la pobreza metropolitana con un breve análisis que caracterice las políticas metropolitanas diferentes y específicas, que se llevan a cabo en la región, que necesariamente deberán ajustarse a los principios de la mejora cualitativa de la calidad de vida (como principio orientador de una acción integral, eficaz y socio-gubernamental) y someterse, por tanto, al juicio crítico que resulte del análisis de cada una de las situaciones metropolitanas que se presentan en la región.

Para ello se ha confeccionado el cuadro adjunto, que presenta varias particularidades, aunque se reconoce desde el principio su carácter preliminar y descriptivo.

a) Se sostiene, como punto de partida, la necesidad de reconocer la existencia de políticas explícitas e implícitas, entendiendo como explícitas aquellas que tienen carácter discriminatorio, en el sentido de favorecer a sectores sociales que podemos señalar específicamente como pobres metropolitanos. En particular, las políticas salariales, las políticas tributarias y las políticas de precios son políticas “estratégicas” para enfrentar la pobreza metropolitana, que difícilmente pueden catalogarse como explícitas.

b) Se ha desagregado la problemática de las políticas en un esquema consecuente con las cinco dimensiones del análisis de los aspectos clasificato-

rios de la pobreza metropolitana al que se refiere la matriz establecida anteriormente. Con ello se quiere distinguir las dimensiones socioecológica, la laboral, la de acceso a la satisfacción de las necesidades básicas, la de vínculo con el Estado y la orgánico-social, como cuestiones principales que no sólo dan cuenta del fenómeno de la pobreza metropolitana, sino también de las políticas que se han llevado a la práctica.

e) Aun cuando en general las políticas referidas a la pobreza se inscriben en el marco de las políticas públicas, no se descarta la acción de políticas no gubernamentales (sea de instancias propiamente "competitivas con el Estado" o de organizaciones sociales más bien autónomas). Vale decir, se hace un reconocimiento de que la acción social no estatal puede generar políticas, o sea que sus alcances son de carácter macrosocial y no sólo experiencias parciales.

d) Se hace referencia a políticas relativamente convencionales, sin entrar en calificaciones específicas acerca de su carácter y sentido, lo que es una limitación importante. No obstante, dichas políticas deben considerarse según nuevas concepciones y dar cuenta de políticas gubernamentales (o sociales) diferentes, como por ejemplo las políticas integrales que se dirigen hacia determinados sectores, en sus distintas variantes²⁸.

2. *Modificaciones necesarias de las políticas metropolitanas en función de la pobreza como cuestión clave*

Parece imprescindible efectuar una serie de modificaciones importantes en las políticas metropolitanas y en la orientación general de los esfuerzos más genéricos de la planificación metropolitana, a la luz del reconocimiento cada vez mayor que se ha hecho de la pobreza como cuestión clave de la problemática de las grandes ciudades de la región. Estas modificaciones, por lo demás, se agregan a los cambios que fluyen de la propia reflexión crítica que se lleva a cabo al interior de la práctica planificadora, crítica que se centra en los procedimientos de planificación, en la escasa importancia que le asignan a la participación, en el conjunto de deficiencias administrativas e institucionales que se han establecido y en el tratamiento poco flexible de las concepciones "estratégicas de planificación"²⁹.

Las modificaciones a las que se hace referencia estarán fuertemente influenciadas por la factibilidad que surge de una lectura acuciosa de las condicionantes políticas precisas de que se trata, del desarrollo institucional que se ha conseguido, de las relaciones entre sociedad civil y Estado y de las experiencias concretas que de modo crítico se pueden establecer. Es preciso que este conjunto de factores o "condicionantes" se reconozca acuciosamente como cuestión elemental de un planeamiento metropolitano que se funde en una factibilidad política, material y técnica, y que adquiere, en esa forma, el realismo que en diferentes ocasiones se ha postulado. Además, se podría determinar que la pla-

²⁸ Sobre la focalización de programas sociales, véase: INFANTE, Antonio, y otros, "La identificación de grupos focales para la asignación de beneficios: problemas metodológicos y modelos alternativos", en *Aspectos Metodológicos de las Políticas de Desarrollo Social*, APSAL/ISUC, Estudios ILPES/UNICEF sobre Políticas Sociales, Santiago, 1985, pp. 79 a 91. BARROS, Carmen, "Las unidades de análisis y los actores sociales del proceso de planificación", en *Aspectos...*, *op. cit.*, pp. 65 a 77.

²⁹ En la idea de la planificación de situaciones que ha trabajado Carlos Matus, véase: MATUS, Carlos, *Planificación, libertad y conflicto*, Caracas, 1984.

ASPECTOS IMPORTANTES DE LAS POLITICAS METROPOLITANAS (EXPLICITAS E IMPLICITAS)
RELATIVOS A LAS DIMENSIONES CLASIFICATORIAS DE LA POBREZA

Referidos a las dimensiones socioecológicas	Políticas de límite urbano; políticas de zonificación y densificación urbana; políticas relativas a la localización de actividades; políticas de vivienda social; políticas de expansión de la infraestructura urbana
Referidos a la inserción en los mercados laborales	Políticas especiales de empleo; políticas de control en el empleo informal; políticas salariales especiales; políticas de capacitación; políticas de preinversión; políticas de subsidio a la generación de empleos para el sector privado.
Referidos al acceso a la satisfacción de las necesidades básicas	Ampliación de redes estatales; programas específicos en el ámbito alimentario; programas de compatibilidad entre organizaciones sociales e instituciones estatales; políticas que favorecen a organismos no gubernamentales nacionales y extranjeros.
Referidos al carácter y tipo de vínculo con el Estado	Políticas participativas sociales en la gestión estatal; políticas de establecimiento de mecanismos específicos de relación sociedad civil-Estado; políticas de reordenamiento municipal; políticas de ajuste y coordinación de las instancias metropolitanas.
Referidos a las dinámicas organizativas sociales	Políticas de legalización de las organizaciones sociales; políticas de financiamiento estatal de las organizaciones sociales; políticas que facilitan el acceso al financiamiento, asistencia técnica y mercados de las organizaciones económicas populares; políticas que reglamentan partidos políticos y movimientos sociales.

nificación que se lleva a cabo precisa de márgenes de acción posibles, definidos éstos más como tendencias predominantes que como restricciones "estrictas y conocidas". Asimismo debe consignarse que la intencionalidad de la planificación —que debiera expresarse básicamente como el grado de consenso sociopolítico que puede lograrse para facilitar el cambio urbano— supone también la existencia de comportamientos sociales de fuerzas políticas y planteos ideológicos precisos. Por ello, la ideología del cambio deseable, muy unida a la del cambio material y técnicamente posible, constituirá parte de las condicionantes fundamentales del grado de factibilidad que tendrán las proposiciones de la planificación.

La lucha contra la pobreza metropolitana supone algo más que una cruzada gubernamental (socialmente deseable) que se mueve en un contexto ideológico muy sencillo (la preocupación gubernamental por quienes tienen menos) y que da lugar, en la práctica, a un conjunto heterogéneo y sumamente amplio de programas y proyectos que apuntan a mejorar la satisfacción de determinadas necesidades básicas o que buscan, en el mejor de los casos, cómo propiciar una acción gubernamental hacia sectores sociales de "pobres en extrema condición de pobreza". En la lucha contra la pobreza metropolitana debe reconocerse que la situación que hay que "combatir" es de la complejidad que se ha establecido en estas notas, y que la solución requiere que se modifique el patrón de desarrollo, vale decir, que se estudien cuestiones sobre la forma, el sentido y la desagregación de la reactivación productiva que dé perfil a niveles de desarrollo cada vez mayores, las que, a su vez, deben desagregarse en proyectos y programas de acción muy específicos y completamente formulados que hagan posible la orientación estratégica señalada.

Las políticas metropolitanas que hacen de la pobreza una cuestión fundamental suponen también una forma de protagonismo social de carácter radicalmente distinto del tradicional en los programas llevados a cabo en la región. Generalmente, la participación social se considera como una característica deseable de la planificación (que mejora su eficacia y no necesariamente la particulariza), o como un aspecto más de los propios objetivos de planeamiento y no necesariamente como "el objetivo principal" o lo que es imprescindible para darle sentido a la acción planificadora. La participación así entendida supone la superación de los esquemas de individualismo participativo, para poner en un lugar central a las organizaciones sociales urbanas, que desde allí, y desde sus campos de autonomía afianzada, se plantean la interrelación con el Estado, lo que hace cualitativamente más eficaz el planeamiento oficial, pero también considera el planeamiento social directo como una alternativa o un complemento muy significativo.

Parece que los cambios institucionales en la burocracia gubernamental son también condiciones indispensables de una acción planificada contra la pobreza en las grandes ciudades de la región. La superación de esquemas de gran centralización parece cada día más indispensable, tanto por la necesidad de especificar acciones locales hacia los diferentes referentes sociales de los pobres metropolitanos, como por la necesidad de ampliar el uso de los recursos locales para llevar a cabo los proyectos de acción y favorecer la participación eficaz y directa de la población organizada; al mismo tiempo, se mejora la coordinación entre esas organizaciones y las instancias gubernamentales locales, principalmente las municipalidades o entes similares. En las modificaciones gubernamentales debe tenerse en mente un sentido cada vez más profesional de los equipos técnico-profesionales y gubernamentales, que poseen continuidad en su

actuación y que no dependen, en consecuencia, de las modificaciones gubernamentales³⁰; que poseen características interdisciplinarias con la capacidad de integrar a las organizaciones sociales en sus actividades como un proceso natural y de múltiples facetas.

Ese conjunto de características generales que se ha planteado supone una completa modificación de los métodos en la práctica de la planificación, como correlación imprescindible de los condicionamientos anteriores, respecto de los que se observan en la región algunos intentos interesantes en materia de programación de proyectos para incrementar la satisfacción de las necesidades básicas de la población marginada³¹. Allí los instrumentos de diagnóstico los construye directamente la población organizada, la que ordena jerárquicamente sus propias necesidades, hace un estudio completo de los recursos de que dispone y efectúa una lectura crítica de los programas o proyectos del pasado; allí se dispone de instrumentos que favorecen el debate respecto de opciones estratégicas en diferentes escenarios sociopolíticos y de recursos disponibles, lo que sin duda enriquece la planificación dándole flexibilidad en relación con el "lenguaje formal de las certezas", lo que es absolutamente indispensable en las áreas metropolitanas de la región, que muestran problemas nuevos y una complejidad e interrelación con otras cuestiones muy vastas y que expresan crecientemente conflictos políticos de primera magnitud; allí se dispone de una terminología muy variada en el campo de los proyectos, que, más que centrarse en los formalismos evaluativos del método del costo-beneficio se concentra en mejoras sustantivas en el proceso de formulación de proyectos y de programas de acción, en relación con determinados núcleos de beneficiarios organizados, lo que redundará en un uso eficaz de los recursos y una utilización aún más plena de la totalidad de los recursos disponibles. En síntesis, las modificaciones metodológicas significan una superación conceptual e instrumental para la propia faena social y gubernamental de la planificación³².

Los cambios en las concepciones de la planificación, que surgen de la prioridad que se da a la pobreza como problema central, suponen también la incorporación del concepto de "solución progresiva", que ha sido propio de los programas de autoconstrucción de viviendas y de sucesiva superación en las condiciones de hábitat popular de los sectores marginados³³. Existe allí una concepción de planificación que expresa una lógica de cambio realista, que entraña una lectura acuciosa de las condicionantes particulares y específicas de cada realidad sociopolítica y de los recursos locales, que supone una recuperación eficaz de una práctica social históricamente eficaz en la solución (por cierto limitada estructuralmente) de la sobrevivencia popular mediante el uso de recursos no convencionales y de tecnologías ajustadas, por consiguiente, a

³⁰ Se propicia así una concepción de "decisión de Estado" como fundamento de la política que se establece, fundada en un consenso estable y de largo plazo, y referido principalmente a los objetivos estratégicos de las propuestas.

³¹ Del tipo de la presentada en: SALCEDO PONDE, Julio, *Discutimos nuestros problemas, buscamos sus soluciones y organizamos nuestro trabajo*, UNICEF, Oficina Bolivia-Paraguay-Perú, Lima, 1984.

³² Al respecto, véase: GALILEA, Sergio, *Planificación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe: Teorías y Metodologías*, UNCHS-HABITAT, Nairobi, 1984.

³³ Véase: GEISSE, Guillermo, y otros, *Gestión local del desarrollo de los barrios populares de Santiago: del crecimiento precario al desarrollo integral*, Documento de Trabajo N° 141, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, diciembre de 1984.

esa condición y que en términos macroeconómicos significará un reordenamiento considerable de los recursos nacionales en favor de un cambio social que cuente con la probabilidad cierta de tener un bloque político-social de la fuerza, extensión y persistencia suficientes como para hacer factibles las formas de planificación aquí expuestas.

II. CALIDAD DE VIDA EN LAS AREAS METROPOLITANAS: OPCION PARA LA GESTION Y PLANIFICACION

A. SIGNIFICADO DE UNA EXPLICACIÓN EN TORNO AL CONCEPTO DE CALIDAD DE VIDA

El concepto de calidad de vida, de incorporación relativamente reciente en el lenguaje analítico y operacional de las ciencias sociales, se ha venido estructurando como un fin muy valioso y se ha constituido en objetivo privilegiado de las estrategias de desarrollo. De esta forma, y sin haber una definición de reconocimiento mínimo, el concepto se utiliza en distintos planos. En algunos casos es un fin del proceso de desarrollo, opuesto al concepto de "cuantitativo" tradicional, que rescata las dimensiones cualitativas de los resultados y esfuerzos del proceso de desarrollo, mientras en otros casos da lugar a vías, formas y estrategias alternativas a los esquemas de desarrollo tradicional; en estos casos es también un concepto que, transformado en idea fuerza, se constituye en un medio para alcanzar determinados fines. Sin embargo, más allá de entenderlo como un fin u objetivo de las estrategias de desarrollo, es metodológica y operacionalmente una unidad de trabajo para el diagnóstico de una realidad y un paradigma de la acción de planificación. Parece necesario, a la luz de su incorporación en la relectura de la realidad urbano-metropolitana de los países latinoamericanos, examinar sintéticamente el significado que presenta en cuanto a exigir un mejoramiento sustantivo del nivel de gestión en las ciudades metropolitanas. En este sentido se hace necesario explorar las posibilidades teórico-metodológicas de definir un concepto de calidad de vida funcional a las características estructurales de las áreas metropolitanas.

1. *Calidad de vida en relación, con los diagnósticos de la realidad en el contexto del desarrollo económico y social*

Gran parte de los estudios y trabajos que incluyen o se estructuran en torno al concepto de calidad de vida destacan su utilidad en función del análisis y diagnóstico de la realidad. Así aparece como un esquema de referencia valórico del observador de esta realidad, desagregado en un conjunto de métodos, instrumentos e indicadores que dan cuenta de una situación "oculta" por el análisis "tradicional". El concepto en cuestión se vincula así con el desarrollo como proceso de cambio, posibilitando una identificación de aquella parte del sistema o entidad en "donde" ocurre el cambio. Por otra parte, al diagnosticar el sistema, el observador tiene objetivos concretos y explícitos vinculados a la calidad de vida que orientan el diagnóstico. En tercer lugar, y desde el punto de vista de la magnitud y profundidad del cambio, el concepto sirve como una unidad de medida del cambio experimentado por la entidad observada. En cuarto lugar, y en función ya no sólo de la descripción sino de la explicación de los cambios en el sistema, el concepto de calidad de vida

surge como causa básica, de “situaciones críticas” del sistema, principalmente de las vinculadas con los fenómenos del subdesarrollo en un sentido amplio. Finalmente, el concepto adquiere utilidad como paradigma de desarrollo, al constituirse en una preferencia valorada por el análisis y que enmarca y da origen a una acción concreta³⁴.

a) *Calidad de vida en el contexto del desarrollo y del subdesarrollo*

Desarrollo y calidad de vida y subdesarrollo y calidad de vida, en la perspectiva de entender el desarrollo como un proceso que lleva a estados superiores al actual, son conceptos complementarios. Tanto el desarrollo como el subdesarrollo suponen procesos históricos concretos e interdependientes, que arrojan como resultado un determinado nivel de vida que, en sus aspectos más cualitativos, da origen a una calidad de vida particular y precisa en cada caso. El desarrollo, entendido como proceso y no como estado, se puede concebir como el progreso hacia un patrón de vida “superior” así como la evolución para salir del subdesarrollo.

No todo proceso de cambio de estado puede considerarse como desarrollo. En general, éste se refiere a uno o varios procesos temporales en que el cambio es conveniente para la sociedad; en este sentido puede identificarse con mecanismos de coordinación de las tareas que entraña cambio dirigido voluntariamente al logro de ciertas situaciones deseadas. Surge, así, el paradigma de la calidad de vida como objetivo fundamental del cambio. En el caso de los países desarrollados, se trata básicamente de mantener un patrón o de alterarlo sólo marginalmente. En el caso del subdesarrollo como el que presentan los países llamados del Tercer Mundo y específicamente los de Latinoamérica, el cambio estructural, profundo, de modificaciones sustantivas, supone un objetivo de calidad de vida que tradicionalmente ha estado vinculado con la realidad de los países desarrollados y que sólo recientemente comienza a especificarse. Ello, sin embargo, en el entendido de que la calidad de vida buscada en los países subdesarrollados tiene una particularidad que ha hecho impracticable la tesis de modernización social según el estilo seguido por los países desarrollados. Ello porque la pobreza, en su expresión cuantitativa y cualitativa, marca una diferencia fundamental ente ambos polos, tanto en la realidad actual como en cualquier forma de concebir el futuro.

En función de las posibilidades de una evolución de la realidad de los países subdesarrollados hacia otros estadios de desarrollo, los aportes tanto científicos como prácticos se han preocupado de detectar los problemas concretos que impedirían el desarrollo y, en consecuencia, de sugerir políticas capaces de eliminar estos problemas. De esta forma, surge el crecimiento económico como ingrediente indispensable del desarrollo, al igual que puede serlo, más específicamente, el ahorro o la inversión. La calidad de vida en esta perspectiva, como aspecto destacado, ha ido cambiando la importancia que se atribuye a determinadas variables en el campo del desarrollo. Así, la preocupación por la calidad de vida aparece como ingrediente también indispensable del desarrollo y de esta forma se transforma en condición para el paso a otro estado. Las posibilidades particulares de un país subdesarrollado en cuanto a alcanzar

³⁴ Para mayores detalles en torno al concepto de desarrollo, véase “Calidad de Vida”, A. DE LA BARRA, I. RODRÍGUEZ, F. MORENO, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago.

mejores niveles de calidad de vida radican en buena medida en las oportunidades que brinda la sociedad organizada y movilizadora en torno a proyectos nacionales. Ello porque las condiciones de pobreza no permiten movilizar otros "recursos". Más aún, la carga excesiva que representa esta situación para los pocos recursos disponibles limita considerablemente las posibilidades de desarrollo.

b) *Calidad de vida y desarrollo cuantitativo o desarrollo cualitativo*

En el plano científico académico y, en algunos casos, en las estructuras operacionales de gobierno, el bienestar de la población y el progreso económico difícilmente se aceptan hoy como equivalentes. La evolución del producto nacional bruto, como indicador del progreso y el bienestar (por la vía del producto por habitante), ha sido seriamente cuestionada, en el sentido de que el crecimiento económico trae aparejada la aparición de un conjunto de subproductos inconvenientes —congestión, contaminación, problemas de satisfacción de las necesidades de vivienda y servicios, distribución desigual de los ingresos— que afectan directamente el bienestar de la población. Desde este punto de vista, el desarrollo cuantitativo, expresado en la expansión del producto, no da cuenta en forma integral de las diferencias que se producen en el proceso de crecimiento ni de la concentración de los subproductos a los que hacíamos referencia, en determinados sectores sociales y espacios nacionales. Frente a esta situación surge, como proposición, la estructuración de sistemas de indicadores y de análisis que corrigen las deficiencias anteriores y permite valorar el progreso real de la sociedad.

El concepto de la calidad de vida incorpora esta variante del sistema de análisis y de la lectura de la realidad, sin desestimar los indicadores tradicionales, pero los ajusta como corresponde, lo que significa que, más que un cambio, se trata de un desarrollo complementario de los instrumentos y métodos de análisis más tradicionales.

c) *Calidad de vida y carácter heterogéneo del subdesarrollo*

Una de las características centrales del subdesarrollo es, sin lugar a dudas, la importante heterogeneidad interna que muestra desde el punto de vista del bienestar entre los diferentes grupos sociales. La existencia de la pobreza, como definitoria del carácter subdesarrollado de la economía nacional —en muchos casos son más importantes los aspectos distributivos que los técnicos o de otro tipo— que coexiste con grupos sociales que tienen un patrón de consumo similar al que presenta la realidad de un país desarrollado, es una de las características importantes del proceso de evolución del subdesarrollo. En este punto hay que dar prioridad al examen de la dinámica de expansión, que, lejos de homogeneizar el cuerpo social y económico de los países subdesarrollados, aumenta las diferencias al reproducir las condiciones previas y da origen a una diferenciación cada vez mayor. Actualmente, es difícil caracterizar una pobreza "única", y lo que muestra la realidad es más bien un conjunto de características que establecen una verdadera tipología de situaciones de pobreza, desde las más críticas hasta aquellas de tipo estructural, vinculadas con sectores medios empobrecidos que, en definitiva, muestran gran heterogeneidad interna en una situación que, durante mucho tiempo, se consideró como homogénea.

Desde esta perspectiva, es inútil hablar de calidad de vida y sobre todo vincular el concepto al análisis y la acción en la planificación del desarrollo

económico y social, sin el examen explícito de esta situación. El concepto de calidad de vida explícita e implícitamente lleva aparejada la referencia a determinado grupo social.

La importancia del término calidad de vida radica en que presenta una característica compartida y evaluativa; compartida por un grupo y evaluativa en el sentido de que es una peculiaridad del mismo en referencia a un patrón de comparación, en este caso otro grupo. Desde este punto de vista, la heterogeneidad, además de ser una característica neutra del análisis, se valora como uno de los aspectos más sustantivos del subdesarrollo, que es la desigualdad social en términos de los accesos diferenciales a los beneficios del desarrollo, situación que plantea, con importancia diversa, como objetivo del desarrollo, la atenuación de dicha desigualdad como principal condición para la solución de los aspectos más críticos del subdesarrollo. Asimismo, la incorporación de los aspectos perceptivos, como elementos del análisis respecto del bienestar y que realiza el grupo de referencia, integra esta verdadera "óptica" de la heterogeneidad en los diagnósticos.

d) *Calidad de vida y enfoque de planificación*

Conjuntamente con la variación de la escala de valores en el área de las variables de diagnóstico del desarrollo, el concepto de calidad de vida se vincula específicamente con los enfoques de planificación del desarrollo económico y social. En primer lugar, al modificarse la acción en torno al planteamiento de formas y estrategias de desarrollo y no de metas de desarrollo, la calidad de vida, concebida como una mejora sustantiva de las condiciones de vida de los grupos sociales más pobres, se interpreta básicamente como un conjunto de situaciones diferentes respecto de las decisiones pertinentes en el campo de los programas y proyectos que supone una estrategia de desarrollo.

Paralelamente surge, también en relación con los enfoques de planificación, la calidad de vida que hace hincapié en la eliminación de los obstáculos que entorpecen un tránsito más expedito hacia estados superiores de desarrollo. De esta forma, las condiciones precarias de vida de importantes sectores de la población aparecen como obstáculos para aplicar medidas de desarrollo eficaces.

Otro de los aspectos fundamentales de la vinculación del concepto de calidad de vida con la temática del desarrollo es el campo de los objetivos del desarrollo. La polémica surgida en los países desarrollados entre "cantidad" y "calidad" ha determinado cambios sustantivos en la política planteada, en sus alcances, plazos y resultados. En los países subdesarrollados el aspecto cuantitativo del desarrollo sigue siendo uno de los puntos claves. La polémica planteada aconseja, entonces, que se hagan determinadas precisiones. En primer lugar, en los enfoques de planificación aparece, más que un cambio de perspectiva del desarrollo, un "crecimiento" de los objetivos, en el sentido de una multiplicidad de fines. Se elaboran entonces políticas de desarrollo que combinen, por ejemplo, lo social y lo ecológico con el crecimiento. En cuanto a instrumentos, se mezclan los mecanismos de las esferas macroeconómica y microeconómica, y se favorece la participación de los sujetos o beneficiarios del desarrollo en las tareas y desafíos que supone la aplicación de determinadas estrategias.

En segundo lugar, la inclusión de los aspectos cualitativos permitiría, en función de la planificación del desarrollo, la factibilidad de las estrategias, los

programas y los proyectos. La viabilidad política se aseguraría en la medida en que los recursos humanos comprometidos en los proyectos de movilización de alcance nacional, regional y local representaran los aspectos perceptivos de la realidad y, en algunos casos, también los llamados subjetivos, en una acción que satisficiera aspiraciones que desbordaran los elementos puramente cuantitativos.

En forma particular, el concepto de calidad de vida se transforma en pilar de las otras estrategias de desarrollo y de los postulados referidos a estilos de desarrollo que hacen hincapié en la coordinación sociedad-naturaleza, el cambio en los patrones de consumo y en las formas de producción, que suponen aspectos tecnológicos y energéticos particulares.

B. CALIDAD DE VIDA: ALGUNOS ENFOQUES PERTINENTES

Luego de haberse revelado como el tema central de la Conferencia de Vancouver en 1978,³⁵ el concepto de "calidad de vida" se ha abordado desde diferentes perspectivas, ya sea recalcando su condición de instrumento válido para la planificación del desarrollo, o insistiendo en el análisis de sus contenidos y alcances.

Tratar de abarcar el tema en una sola definición sería una tarea prácticamente imposible, como lo sería encontrar una definición que pudiera reflejar la dinámica y el carácter multidimensional de la vida humana. El concepto de calidad de vida permanece siempre abierto y se complementa al integrar y absorber los elementos que puedan enriquecerlo.

Por ahora, en este documento se señalan algunos de los elementos estrechamente vinculados al concepto y que aparecen como los más significativos, al mismo tiempo que se destaca su integralidad.

En un concepto equilibrado de calidad de vida, no puede menos que reconocerse la estrecha interacción que existe entre los diferentes elementos que lo conforman. Asimismo, dicho concepto está llamado a evitar que se hagan sobrevaloraciones o postergaciones arbitrarias y segregativas, que podrían actuar restando a los elementos su principal razón de ser, que es justamente el poder considerarlos en conjunto.

1. *Calidad de vida y necesidades*

En las publicaciones especializadas el concepto de calidad de vida aparece íntimamente asociado al conjunto de necesidades que se relacionan con la existencia de los seres humanos y la preservación de la cultura de la sociedad en que se insertan. Por ello, en general puede afirmarse que los factores principales que inciden sobre la calidad de vida de las personas son las condiciones ambientales de una sociedad, unidas a la forma de organización interna que ésta posee para satisfacer sus necesidades.³⁷

³⁵ Véase: Naciones Unidas, "Declaración de Principios", informe de HABITAT: *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos*, Nueva York, 1976.

³⁶ MAKOWSKI, Jerzi, "La calidad de vida y el medio ambiente humano. El caso de las grandes ciudades", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XX, N° 79, septiembre de 1986.

³⁷ GALLOPIN, Gilberto C., "El medio ambiente humano", en *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

La satisfacción adecuada de tales necesidades constituiría el requisito básico para alcanzar una sociedad estable, en la que tendría sentido hablar de libertad y realización personal.³⁸

Algunos autores describen las necesidades humanas mediante la enumeración de elementos como alimentación, habitación, salud, educación, empleo, esparcimiento y ocio.³⁹ Otros, en cambio, las agrupan en "necesidades físicas" como alimentación, salud, vivienda y vestuario, y "necesidades sociales", en las que se incluyen la educación, el trabajo, las libertades individuales y la posibilidad de participar en el sistema social existente.⁴⁰

Para algunos investigadores las necesidades humanas básicas serían: i) "de subsistencia y seguridad", vinculadas con las funciones económicas y políticas de la sociedad; ii) "de relación entre las personas y su integración en la estructura social"; y iii) "de formación, autorrespeto e identificación en el medio social".⁴¹

Para Manfred Max-Neef las dos grandes categorías de necesidades corresponden a "necesidades del poseer" y "necesidades del ser", y propone un sistema de interacción e interrelación de nueve "necesidades humanas fundamentales": permanencia (o subsistencia), protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad; de esta clasificación se desprende que un conjunto de factores, que usualmente se describen como necesidades (vivienda, alimentación, vestuario), no deben considerarse como tales, sino como respuestas para satisfacer algunas de las demandas señaladas más arriba.⁴²

En forma similar, Carlos Mallman clasifica las necesidades según sean "personales o del acceder" o "interpersonales o del ser", y propone como las primeras aquellas a que se hace referencia cuando se desea poseer bienes, mientras que las segundas se refieren a relaciones humanas y el deseo de "ser más". Las necesidades personales se clasifican, a su vez, en i) "fisiológicas o vitales"; ii) "protectivas o de seguridad", y iii) "culturales o espirituales" (formarse, trascender, recrearse). Las necesidades interpersonales, a su vez, se distribuyen en las de i) "realizarse" (autonomía y el logro expresivo, decisivo, afectivo e intelectual) y ii) "pertenecer" (participación y amor).⁴³

La íntima relación entre necesidades básicas y calidad de vida aparece claramente expresada cuando esta última se define como la posibilidad y el grado que tiene un grupo social de resolver las necesidades humanas elementales que responden a los valores de tener, amar y ser, utilizando los recursos disponibles de su ambiente natural, transformado y social.⁴⁴

³⁸ HERRERA, Amilcar, en Sánchez, Vicente y Beatriz Guiza, "Glosario de términos sobre medio ambiente", El Colegio de México, 1982 (R).

³⁹ CRUZ VALVERDE, en Sánchez, Vicente y Beatriz Guiza, "Glosario de términos sobre medio ambiente", El Colegio de México, 1982 (R).

⁴⁰ ESTEVAN BOLEA, María Teresa, "Las evaluaciones del impacto ambiental", Cuadernos del CIFCA, Madrid, 1977.

⁴¹ CROSS, Patricio, y otros, "Diseño de indicadores para medir la calidad del medio ambiente físico en el Area Metropolitana de Santiago y su aplicación a nivel comunal", *Documento de Trabajo* N° 102, CIDU/IPU, Informe de Investigación,

⁴² MAX-NEEF, Manfred, "Economía política y salud: una síntesis ineludible", en *Revista Universitaria* N° 16, 1985, Universidad Católica.

⁴³ MALLMAN, Carlos, "Calidad de vida y desarrollo", ICHEHm 1977 (R).

⁴⁴ GROSS, Patricio, y otros, op. cit.

Es interesante destacar una evolución en el concepto de las necesidades básicas, el que se ha ido enriqueciendo al incorporar un conjunto de dimensiones del ser humano que inicialmente no se habían destacado, entre ellas: afecto, libertad, participación, estimación, realización personal, etc., que apuntan hacia la esencia más íntima del hombre.

Estas dimensiones aparecen hoy como imprescindibles en cualquier tratamiento de la temática y han ido cobrando cada vez mayor importancia, al rescatar los valores del ser junto con los del tener.

2. *Calidad de vida y satisfacción de necesidades*

Si bien objetivamente se podría lograr un consenso mínimo frente a los alcances y urgencias que plantean las necesidades que llamaremos primarias o de sobrevivencia física (el "pan, techo y abrigo" de algunas consignas políticas), se hace mucho más complejo lograrlo respecto de aquellas que se refieren a la autoestima (afecto, participación, realización personal, etc.) y casi imposible al tratar las meta-necesidades (justicia, libertad, paz, solidaridad), puesto que en estas dos últimas priman componentes culturales, con valoraciones éticas, ideológicas y religiosas propias.

Del mismo modo, también hay un desfase cuando se trata de dar respuesta a necesidades que son profundamente cambiantes, en función de la forma en que los distintos grupos sociales perciben sus aspiraciones y deseos. A cualquier nivel de agregación (familiar, local, provincial, nacional o regional), determinadas necesidades muestran una heterogeneidad tal, que aunque en vastos sectores se consideren como básicas e impostergables, en otros podrían catalogarse como extrañas e innecesarias, sin que su insatisfacción provocara frustración alguna.

La satisfacción de las necesidades es variable, puesto que éstas son insatiabiles y relativas. "Esta observación es la que nos ha llevado a afirmar que lo que debe perseguir una colectividad es que sus miembros estén bienlográndose y no que estén y que tengan bienestar".⁴⁵

La clasificación de las necesidades humanas, o el orden jerárquico que obtengan en las distintas culturas, es un paso imprescindible para acercarse al centro del problema, puesto que toda necesidad se relaciona con su satisfacción. Sin embargo, lo que en definitiva constituye la calidad de vida de un individuo o sociedad es la cantidad y calidad de los medios a que puede acceder para satisfacer sus necesidades, el modo como los obtiene y el rol que les atribuye.

En sentido amplio, puede decirse que son medios aquellos bienes internos o externos capaces de dar una respuesta o resolver una necesidad, de modo que las personas ya no se consideren oprimidas por ella.

Al respecto, Mallman señala que "la calidad de vida de una persona depende de la dinámica de la satisfacción-insatisfacción de sus deseos. Es por lo tanto un concepto referido a los individuos, pero determinado, como los deseos, por la interacción dinámica entre la persona, la sociedad y el hábitat. Hay, en un momento dado, tantos ideales de calidad de vida como seres humanos, sociedades y hábitat hay. Es un concepto dinámico eminentemente existen-

⁴⁵ MALLMAN, Carlos, *op. cit.*

cial ...". "Se podría... determinar para cada tipo de necesidad la frecuencia de uso o consumo de satisfactores de la misma —cantidades— junto con sus calidades. Esta información nos dará los componentes de la calidad de vida objetiva. En cambio, los componentes de la calidad de vida subjetiva los dan, en cada momento, las evaluaciones personales en la relación entre los satisfactores logrados y los deseados necesidad por necesidad". "Para pasar de los componentes de calidad objetiva a la calidad de vida subjetiva, cada persona tiene su forma de hacerlo, basada fundamentalmente en sus valores éticos; es decir, en la prioridad que asigna a cada necesidad y a cada tipo de satisfactor con el que quiere satisfacerla".⁴⁶

Aunque la relación entre necesidades y calidad de vida es estrecha, lo es aún más entre esta última y el papel que juegan los satisfactores. Se puede considerar a los "satisfactores" como los elementos cuyo uso o consumo remedia las necesidades humanas (concebidas como los requerimientos genéricos de los hombres) y los deseos y las aspiraciones como las formas específicas en que una persona busca respuesta a sus necesidades "objetivas" y "percibidas".⁴⁷

De la existencia dinámica de las personas o grupos surgen constantemente necesidades de todo orden, de las cuales unas se captan como impostergables frente a otras, que se manifiestan como menos apremiantes. El actor (persona individual o grupo social) estará llamado a optar entre las posibles soluciones reales que se le presenten y va a elegir los "satisfactores" que perciba como más significativos para mantener su existencia, aunque objetivamente puedan juzgarse de escasa importancia.

Si bien "... cada necesidad puede satisfacerse en niveles diferentes y con distintas intensidades... éstas se satisfacen en tres contextos: intrahumano o en relación con uno mismo; interhumano o en relación con el grupo social, y extrahumano o en relación con el medio ambiente". De acuerdo con esta interpretación de las necesidades humanas fundamentales, se propone una modificación del concepto tradicional de pobreza. Se deberá hablar de pobrezas: "...cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana".⁴⁸

Al surgir una necesidad, de inmediato el hombre se dirige a buscar los medios para satisfacerla, fijándose a sí mismo prioridades de acuerdo con la naturaleza o urgencia de los requerimientos a que está sometido. Las prioridades que nacen de estos condicionantes van a delinear un estilo de desarrollo propio en cada cultura, que será la expresión de su modo peculiar de ser. Resultaría inoficioso, por lo tanto, que se pretendiera homogeneizar las culturas y juzgar su calidad de vida a partir de parámetros desvinculados de su manera concreta de existir.

3. *Modelos de desarrollo y calidad de vida*

La vinculación necesaria entre estilos de desarrollo, necesidades y satisfactores queda de manifiesto en la siguiente cita de Max-Neef: "Cada sistema económico, social y político adopta diferentes estilos para la satisfacción de

⁴⁶ MALLMAN, Carlos, op.

⁴⁷ MAX-NEEF, Manfred, op. cit.

⁴⁸ MAX - NEW, Manfred, op. cit.

las mismas necesidades humanas fundamentales. En cada sistema éstas se satisfacen (o no se satisfacen) a través de la generación (o no generación) de diferentes tipos de satisfactores". "Es posible, incluso, llegar a afirmar que uno de los aspectos que definen una cultura es su elección de satisfactores. Las necesidades humanas fundamentales de un individuo que pertenece a una sociedad consumista son las mismas de aquel que pertenece a una sociedad ascética. Lo que cambia es la elección de la cantidad y la calidad de los satisfactores, y las posibilidades de tener acceso a los satisfactores requeridos". "... lo que está culturalmente determinado no son las necesidades humanas fundamentales, sino los satisfactores de esas necesidades".⁴⁹

Lo que definirá en última instancia una modalidad de desarrollo es la organización que una sociedad se dé para satisfacer las necesidades que considere prioritarias.

Esta modalidad "concreta y dinámica adoptada por un sistema social se da en un ámbito definido y en un momento histórico determinado"⁵⁰ y se refiere a la forma en que se organizan y distribuyen los recursos humanos y materiales con el fin de resolver las interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios".⁵¹

Pero no bastaría con buscar en forma eficiente "satisfactores objetivos" o el "satisfacer un mayor número de necesidades", si ello no se percibe como importante para el grupo social destinatario.

"Las sociedades que permiten a sus miembros acumular cantidades ilimitadas de bienes, servicios y relaciones humanas, es decir satisfactores, cosa que se hace siempre a expensas de los demás por ser los satisfactores siempre limitados, se ha probado que son socialmente injustas y, por ende, infelices". "Análogamente, las sociedades que imponen la igual distribución de todos los satisfactores de que disponen entre sus miembros, son individualmente injustas y por ende infelices, porque parten de la hipótesis de que los valores y las motivaciones de todos los seres humanos son iguales, lo que es comprobadamente falso".⁵²

Este postulado se podría expresar como la obligatoriedad de tener un alto nivel de conciencia, capaz de medir las consecuencias que el logro de ciertos satisfactores ocasiona en las personas, sociedades y medio ambiente.

Dicha reflexión ha sido escasa, por decir lo menos, como lo demuestra la aplicación de modelos de desarrollo exógenos o elitistas que, lejos de solucionar las opciones prioritarias de las mayorías, están vaciando de contenido sus culturas. Hay un desarraigo paulatino de valores tales como la admiración por el patrimonio y las tradiciones, la manera sencilla y eficaz de solucionar los requerimientos fundamentales, sobre la base de tecnologías a escala familiar o local que permitan una vida digna y apacible, a cambio de la generación de expectativas inalcanzables, que amenazan la salud física y mental de considerables grupos humanos.

⁴⁹ MAX-NEEF, Manfred, *op. cit.*

⁵⁰ GRACIARENA, 1976, en Villamil, José, "Concepto de estilo de desarrollo. Una aproximación", en Sunkel, O. y N. Gligo (comps.), "Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina I", México, Fondo de Cultura Económica, 1980,

⁵¹ PINTO A., 1976, en Villamil, *op. Cit.*

⁵² MALLMAN, Carlos, *op. cit.*

En la búsqueda de un estilo de desarrollo del cual surja una mejor calidad, aparecen propuestas que se apoyan en la promesa de que sólo mediante cambios radicales en la organización social e internacional del mundo actual se puede liberar al hombre definitivamente del atraso y la opresión, y se propone un proyecto de sociedad, basado en la igualdad y la plena participación de los seres humanos en las decisiones sociales, puesto que los países subdesarrollados no pueden progresar copiando las pautas seguidas en el pasado por los países actualmente desarrollados. No sólo por la improbabilidad histórica de repetir ese camino en las condiciones sociopolíticas actuales, sino, y principalmente, porque tampoco es deseable, ya que supondría reincidir en la evolución que ha llevado a éstos a la situación actual de consumo dispendioso e irracional, de acelerado deterioro social y, en última instancia, de creciente alienación".⁵³

Por ello, cobra cada vez más fuerza la idea de que para alcanzar una calidad de vida equilibrada y, por ende, eficiente para resolver las necesidades se debería elegir un estilo de desarrollo a partir de la pobreza, rasgo predominante de las sociedades tercermundistas, en lugar de continuar con los métodos de trabajo y modos de pensar propios de la riqueza, que sólo conducen a acrecentar las desigualdades. En esta línea de pensamiento se intenta demostrar las potencialidades propias y creativas de los pobres, que tradicionalmente han logrado sobrevivir en condiciones infrahumanas gracias a su capacidad de generar respuestas mínimas y apropiadas frente a cada situación límite.

A partir de ellas se podría levantar un pueblo sin falsas aspiraciones, liberado de un efecto de fascinación por el modelo de riqueza inaccesible en sus actuales condiciones.

"Proponemos como objetivo de los grupos sociales que componen la humanidad, el de lograr que todos y cada uno de sus miembros, presentes y futuros, puedan mediante sus actividades satisfacer en forma socialmente justa sus sucesivos deseos personales —del acceder— e interpersonales —del ser—". "Esta meta ha sido reemplazada en muchos países por la del crecimiento del consumo económico, que no es más que uno de los insumos necesarios para satisfacer las necesidades del ser humano. Creemos indispensable volver a centrar el desarrollo alrededor de la satisfacción de las necesidades del ser humano en forma integral".⁵⁴

Se intenta dejar de lado una meta de desarrollo a la que nunca se llegará; en su lugar, deberían concentrarse todos los esfuerzos "en la búsqueda de soluciones creadoras a partir de la consecución de un marco sano de pobreza en el cual puedan vivir todos en base al trabajo individual valorado justamente".⁵⁵

4. Espacio vital y calidad de vida

El espacio vital que acoge al hombre en su existencia debería adecuarse para solucionar todos los aspectos de la vida humana. Tanto en su dimensión física como síquica, el hombre necesita encontrar en su entorno los recursos para satisfacer sus necesidades fundamentales. Como dice el primero de los

⁵³ Modelo Mundial Latinoamericano, p. 6.

⁵⁴ MALLMAN, Carlos, *op. cit.*

⁵⁵ YUNTEN, R.E., "Mejoramiento urbano: ¿Para qué?", CLACSO, *Boletín de Medio Ambiente y Urbanización*, N° 12, noviembre de 1985.

26 principios de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (resultado de la conferencia celebrada en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972): "El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad y a las condiciones de vida adecuadas en el medio ambiente equipado de tal manera que haga posible una vida cómoda y digna ...".⁵⁶

Si por una parte es claro que libertad y dignidad se relacionan más con el aspecto síquico, mientras que el medio ambiente equipado se refiere al físico, sin embargo es importante recordar que en ambos casos se quieren abarcar necesidades básicas, por lo que no se las podría considerar en forma separada sino más bien complementaria. Para alcanzar una calidad de vida "satisfactoria" en las personas y sociedades sería preciso encontrar satisfactores que conciliaran estos dos ámbitos.

"El agregado de la calidad de vida no es homogéneo; el aumento de las raciones de alimento no puede sustituir, en el caso de un niño, al amor de los padres; así como para un obrero obligado a trabajar en condiciones por debajo de su dignidad, el aumento de salario no constituye un equivalente adecuado".⁵⁷

Dependiendo del nivel de opción que pueda tener el individuo, habrá circunstancias que favorezcan uno de estos ámbitos, lo que puede deberse a rasgos culturales propios (pueblos que, por principios religiosos, prefieren pasar hambre antes que sacrificar un animal que consideran sagrado), o cuando existen situaciones de urgencia que requieren una solución inmediata (abandono temporal de la familia en búsqueda de una oportunidad de trabajo). Una correcta aplicación del concepto de calidad de vida actuará como puente entre las necesidades síquicas y físicas, propiciará su equilibrio y buscará los medios para satisfacerlas, sin desconocer la importancia de cada una.

Así entendida, la calidad de vida plantea una dificultad para todas las ciencias, en especial las ciencias centradas en el hombre, como la psicología, la antropología, la sociología, la ética, además de la biología y la economía, para que puedan conciliar los deseos y aspiraciones contradictorios que surgen del interior del hombre y de la sociedad con los satisfactores posibles y deseables, en cuanto éstos incluyan las necesidades más urgentes y prevean con anticipación los cambios en todas las dimensiones que pueden producir. No se trataría sólo de planificar el presente sino de ampliar responsabilidades a futuro, asegurando también la calidad de vida de las generaciones por venir. De este modo se podría llegar a crear una conciencia común capaz de discernir mejores modelos de desarrollo para la humanidad sin desligarlos de las consecuencias que su puesta en marcha conlleva.

"Hoy en día la humanidad sobrevive al mismo tiempo con dos estados de ánimo contradictorios: estamos llenos de orgullo (si no es arrogancia) por nuestra omnipotencia, y saturados de temor por la pérdida de seguridad, especialmente en cuanto a la posibilidad de prever el futuro y los efectos de nuestras propias acciones en el medio en que vivimos".⁵⁸

Hacer que un número de personas cada vez mayor tome conciencia de las repercusiones que provocan ciertos estilos de desarrollo es una tarea difícil,

⁵⁶ Véase *el informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972 (A/CONF. 48/14/Rev. 1).

⁵⁷ MAKOWSKI, Jerzi, *op. cit.*

⁵⁸ MAKOWSKI, Jerzi, *op. cit.*

pero no imposible. Este sería uno de los caminos más eficaces para frenar las aspiraciones desmedidas de unos pocos en beneficio de la satisfacción de las necesidades impostergables de muchos.

"Sin lugar a dudas, necesitamos llegar a una evaluación racional de recursos disponibles, enfrentados al espectáculo de nuestros hábitos, marcados por el despilfarro y que exigen un cambio drástico en sus fines". "...mientras expreso el deseo de que la calidad de nuestra vida pueda ser resguardada mediante el ejercicio de una alegre austeridad".⁵⁹

5. *Calidad de vida y ética en los cambios culturales*

Otro de los factores que se hace imprescindible señalar en relación con la calidad de vida es un examen de las ideas rectoras que guían la vida de los hombres y las sociedades. Entre estas ideas es preciso destacar los valores éticos, tanto los de índole subjetiva como objetiva, que estructuran y dan un sentido profundo a la existencia.

Ellos varían según las circunstancias en que se desarrolla la vida individual y social. Sin embargo, se puede constatar su existencia y fuerza por el modo que tienen las personas y los grupos humanos de apreciar o menospreciar ciertos satisfactores cuando ellos ponen en juego valores fundamentales.

La necesidad de ser feliz o de realizarse personalmente (que supone la satisfacción de todas las otras necesidades humanas) es una constante común a cualquier cultura. Lo difícil es encontrar, al igual que con el concepto "calidad de vida" o de "necesidades fundamentales", una definición capaz de enmarcarla y que sea válida al menos para la mayor parte de la humanidad.

Tanto la felicidad como la calidad de vida suponen un poderoso factor subjetivo que distorsiona en gran parte los parámetros de comparabilidad entre períodos históricos y situaciones culturales diferentes, debido justamente a que los grupos humanos, como la experiencia puede demostrarlo, son diferentes y tienden a satisfacer sus necesidades en forma propia y muchas veces independientemente de los sistemas "clásicos" o formales.

"Los deseos y, por ende, las actividades de una persona para satisfacerlos están determinados por sus valores además de por sus necesidades, por los satisfactores —transacciones humanas, bienes y servicios— y por sus posibilidades de lograrlos". "Los valores de los seres humanos excluyen o favorecen ciertas necesidades y (o) satisfactores y, por lo tanto, modifican los deseos y las actividades".⁶⁰

Sin embargo, puede afirmarse que existen ciertos umbrales de subsistencia mínima, cuya superación resulta ser una condición imprescindible para poder hablar con propiedad de calidad de vida o felicidad y cuya resolución depende de la humanidad completa.

Toda planificación que tenga por objetivo elevar el nivel de la calidad de vida de los pueblos resultará ineficiente si considerara únicamente el factor bienestar material. Las personas pueden postergar satisfacciones en este ám-

⁵⁹ DANSERAU, Pierre, "Interioridad y medio ambiente", Editorial Nueva Imagen, México, 1981.

⁶⁰ MALLMAN, Carlos, op. cit.

bito, lo que ha ocurrido muchas veces a lo largo de la historia, por conseguir satisfacciones catalogadas como más importantes, según la percepción de realización personal.

"Los hechos más obvios son fácilmente olvidados. Tanto el orden económico existente como los numerosos proyectos propuestos para reconstruirlo se desvanecen por su olvido de este axioma; dado que todos los hombres tienen alma, ningún incremento en su riqueza les ha de compensar por los planes que ofenden el respeto que tienen de sí mismos y disminuyen su libertad. Si no se desea que la industria tenga que paralizarse por las continuas protestas de una naturaleza humana injuriada, una organización económica razonablemente calculada debe permitir la satisfacción de aquellos criterios que no son puramente económicos".⁶¹

De la prioridad que se asigne a cada necesidad o satisfactor dependerá la jerarquía de valores de la sociedad y en ello quedará de manifiesto la identidad y tradición de los pueblos. Mantener la identidad de las diversas culturas mediante un desarrollo acorde con las modalidades de existencia supone superar un nuevo desafío. Lo anterior supone, también, la necesidad de que los diferentes actores sociales participen en la gestión de su propio desarrollo y aumenten su capacidad de respuesta.

"Toda la historia (como toda la experiencia) apunta al hecho de que es el hombre y no la naturaleza quien proporciona los recursos humanos; que el factor clave de todo desarrollo económico proviene de la mente del hombre".⁶²

Minimizar el ingenio humano, obligándolo a someterse a modalidades de desarrollo impuestas, significa una aculturación que probablemente desencadenaría problemas de toda índole, como una disminución de la eficiencia en el trabajo o una atmósfera de tensión social, que retardaría o frenaría definitivamente la consecución de las metas propuestas.

Las consecuencias de un cambio cultural tendrían que preverse de modo de no cambiar pobreza antiguas por nuevas pobreza, a veces aún más avasalladoras para quienes las padecen. Los nuevos modelos de desarrollo se propondrían a partir del reconocimiento de una "calidad de vida existente" para, desde ella, propiciar un mejoramiento paulatino y ascendente, hasta conseguir su estado "óptimo".

"Todo 'modelo óptimo' de calidad de vida implicaría introducir no sólo el supuesto de 'comparabilidad', sino también de niveles de calidad de vida 'supuestamente deseables' para los distintos grupos sociales. Existirían así distintos grados de calidad de vida, según como los asentamientos vayan ascendiendo jerárquicamente hasta llegar al óptimo. Cada uno de los escalones se definiría mediante un sistema ponderado de indicadores a partir de variables como; alimentación, alojamiento, equipamiento, inserción en el medio (comunicación y cultura), inserción en los sistemas productivos avanzados".⁶³ Se

⁶¹ TAWNEY, R.H., "Religion and the Rise of Capitalism", en Schumacher, E.F., "Lo pequeño es hermoso. Por una sociedad y una técnica a la medida del hombre", H. Blume Ediciones, Madrid, España, 1978.

⁶² SCHUMACHER, E.F., "Lo pequeño es hermoso. Por una sociedad y una técnica a la medida del hombre", H. Blume Ediciones, Madrid, España, 1978.

⁶³ BARBOSA, Oscar Gerardo, "Problemas metodológicos y teóricos del concepto de calidad de vida", en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* (EURE), vol. VIII, N° 24, mayo de 1982.

trata de cambios graduales y comprensibles que pueden ser asimilados al mismo tiempo que deseados por sus protagonistas.

"En resumen, lo que está culturalmente determinado no son las necesidades humanas fundamentales sino los satisfactores de esas necesidades. El cambio cultural es —entre otras cosas— consecuencia de abandonar satisfactores tradicionales, para reemplazarlos por otros nuevos y diferentes".⁶⁴

Por ello, cabe acentuar el cuidado y respeto en la planificación del desarrollo, especialmente la dedicada a los países tercermundistas, en los que las tradiciones aún tienen una significación primordial que a veces se convierte en la única arma capaz de enfrentar la pobreza material.

Si la tradición se destruye con la implantación de un modelo de desarrollo que no ha tomado en cuenta se provoca una inseguridad tal que, lejos de captarse los beneficios del nuevo desarrollo, se causa temor y se degrada tanto al hombre como a su estructura social.

"Cuando una cosa es inteligible se tiene un sentimiento de participación, cuando una cosa no es inteligible se tiene un sentimiento de enajenación."⁶⁵

Si por una parte existe la necesidad de conocer y valorar la tradición cultural de los pueblos y favorecer su heterogeneidad, no es menos cierto que existe también la obligación de elevar la calidad de aquellos que viven en condiciones miserables y que son una vergüenza para la conciencia de la humanidad.

Sin duda está en la mente —y el deseo— de todo planificador elaborar programas que mejoren la calidad de vida de los grupos humanos. Hay planificadores de y para la riqueza, cuya preocupación se centra en continuar acumulándola y gozándola sin medir los daños que esto representa para los países pobres. En cambio, lo que se necesitaría con urgencia son planificadores en todos los ámbitos, con un compromiso real con la humanidad entera, es decir, técnicos y científicos capaces de abordar los problemas del hambre y de la realización personal a una escala cada vez más interrelacionada y que sopesen las repercusiones que toda planificación provoca en los pueblos y, por ende, en el medio ambiente social y físico.

"¿Qué es lo que realmente necesitamos de los científicos y tecnólogos? Yo contestaría: necesitamos métodos y equipos que sean:

- suficientemente baratos, de modo que estén virtualmente al alcance de todos;
- apropiados para utilizarlos a escala pequeña; y
- compatibles con la necesidad creativa del hombre.

De estas tres características nacen la no violencia y una relación entre el hombre y la naturaleza que garantiza la permanencia. Si sólo una de estas tres es descuidada, las cosas probablemente irán mal".⁶⁶

Lo inverso es justamente lo que está sucediendo y resulta altamente no ético. Se están creando artificialmente necesidades cuya satisfacción sólo se

⁶⁴ MAX-NEEF, Manfred, *op. cit.*

⁶⁵ SCHUMACHER, E.F. *op. cit.*

⁶⁶ SCHUMACHER, E.F. *op. cit.*

puede obtener cayendo en un sometimiento o dependencia frente a otras culturas que, por su alto nivel de desarrollo, han logrado un aterrador poder de manipulación de deseos y aspiraciones. Así se puede observar en muchos de los modelos de desarrollo, apoyados por los grupos minoritarios dominantes del lugar, que se han impuesto a los países pobres.

Se propone una colaboración eficiente no considerada únicamente como ayuda, sino más bien como una restitución, que se hace éticamente necesaria, ya que no sería más que una vuelta de mano. Sabemos que los países ricos han obtenido gran parte de su riqueza a costa de la explotación de los países pobres y ahora no deberían desentenderse de su responsabilidad, ni menos aún exportar modelos de desarrollo que sigan beneficiándolos.

Se ha convertido en un deber para toda esa humanidad responsable programar y realizar las gestiones tendientes a un mejoramiento progresivo de la calidad de vida de todos los hombres, en condiciones en que se logre "una vida humanamente más satisfactoria para más gente, una mayor y genuina democracia autogestionada y una feliz liberación de la estúpida y perniciosa educación para adultos dada por los productores de bienes de consumo masivo mediante la publicidad".⁶⁷

C. ASPECTOS METODOLÓGICOS PERTINENTES

Anteriormente se estableció que el concepto de calidad de vida es actualmente un concepto en uso; es decir, que se realiza un número importante de estudios y trabajos en ciencias sociales utilizando, en función de definiciones variadas, dicho concepto. A partir de una revisión de este tipo de estudios se pueden determinar aspectos metodológicos importantes que resultan de la incorporación de este concepto al campo de los estudios sociales.⁶⁸

Algunos de los aspectos determinados por el uso del concepto y que se relacionan básicamente con lo que puede ser una definición operativa son:

a) El concepto de calidad de vida surge como una propuesta que se opone a la tendencia de identificar el progreso con indicadores cuantitativos de carácter económico.

b) La palabra vida en el concepto se entiende vinculada a todas las actividades existenciales del hombre, sin especificar exactamente a qué manifestación de vida humana se refiere. Los indicadores utilizados se estructuran en torno a características más o menos comunes compartidas por un determinado grupo social.

e) El concepto de calidad de vida, de acuerdo con sus usos, aparece superpuesto a otros conceptos similares, sin llegar a ser sinónimos. De esta forma, junto a conceptos como "nivel de vida", "condiciones de vida", "indicadores sociales", forma un paquete de conceptos para la investigación operativa, que tratan de interpretar el estado y las condiciones del bienestar humano.

⁶⁷ HUXLEY A., "The Training of auxiliaries in health care", IT Publications, Londres, 1975, en Schumacher, E.F., op. cit.

⁶⁸ Véase "Unesco's policy-relevant quality of life research program", Ewin S. Solom y otros, Sage Studies, Estados Unidos, 1980.

La calidad de vida, como t3pico de investigaci3n, presenta algunas dificultades metodol3gicas y condiciones necesarias para su uso. El listado de factores que influyen en la vida individual es de una magnitud y heterogeneidad 3nicas en cada momento de la existencia de un individuo. De esta forma, al igual que otra informaci3n utilizada en investigaci3n, las respuestas recogidas respecto del estado de la calidad de vida sirven para evaluar la calidad de vida del grupo social al cual el individuo pertenece. La calidad de vida es, entonces, un atributo colectivo que se vincula con grupos y no con individuos. Al igual que otros conceptos utilizados en las ciencias sociales, surge la necesidad de sistematizar medidas o indicadores de la calidad de vida, lo que trae aparejado los problemas cl3sicos vinculados con el tipo, la escala y las categor3as que habr3n de utilizarse para una representaci3n y explicaci3n del bienestar del grupo de referencia, por medio del concepto en cuesti3n. Uno de los aspectos destacados en la investigaci3n que se estructura en torno al concepto de calidad de vida es la tendencia a la construcci3n de 3ndices e indicadores integrados, que permiten utilizar un n3mero importante de variables en forma simult3nea. De esta forma, la intenci3n es dar cuenta de las interrelaciones que se presentan y que caracterizan a determinada situaci3n. As3 aparecen, por ejemplo, el 3ndice de movilidad social, el 3ndice de integraci3n social y el 3ndice de oportunidad social.⁶⁹

1. *Estudios comparativos*

Los aspectos comparativos son pr3cticamente inherentes al uso del concepto. Tradicionalmente, la pregunta expl3cita o impl3cita que orienta y desarrolla la investigaci3n es: 3Calidad de vida respecto de qu3? Surgen, en definitiva, opciones respecto de otro grupo social, respecto de un patr3n o par3metro val3rico y respecto de tiempos diferentes para el mismo grupo de referencia. En el primer caso, cuando el planteamiento b3sico se orienta a mostrar las diferencias m3s importantes en t3rminos de la calidad de vida de los distintos grupos, metodol3gicamente se dise1a una estructura de variables que permite la comparaci3n. En el enfoque que se adopta se concept3a la satisfacci3n que proporciona una determinada situaci3n de vida como un indicador integral acerca del funcionamiento econ3mico, social y cultural de una sociedad en particular, vinculado a un determinado nivel y modelo de desarrollo.

Desde el punto de vista de las variables seleccionadas para la construcci3n de una estructura de comparaci3n, 3stas representan 3reas espec3ficas o aspectos importantes de la vida de un adulto. Las relaciones interpersonales, las condiciones socioecon3micas, la situaci3n laboral, el tipo y la calidad de las actividades recreativas y la evaluaci3n del medio determinado por las caracter3sticas de un territorio, surgen como algunas de estas 3reas. Asociadas a cada una de ellas se estructura un conjunto de variables sobre la informaci3n disponible en los distintos agregados, que van desde el nivel de ingresos hasta la diferenciaci3n por sexos. En las variables que suponen una valoraci3n subjetiva, la informaci3n queda condicionada por las posibilidades de realizar encuestas y un muestreo riguroso.

En las diferencias observadas respecto de la calidad de vida de determinados grupos se destaca uno de los aspectos m3s sobresalientes del subdesa-

⁶⁹ "The Quality of life", Alexander Szalal y Frank Andrews, Sage Studies, Estados Unidos, 1980.

rollo, esto es las diferencias en la concentración y la distribución de sus beneficios en una determinada situación.

En este caso, la expresión territorial de las características de un grupo —las condiciones del hábitat— es fundamental para comprender las relaciones de determinación y de mutua conformación entre el medio y el individuo. Por otra parte, las características de la calidad de vida de diferentes grupos sociales con una expresión territorial concreta dan lugar a formas de vida diversas en el contexto de una unidad, como es la metrópoli latinoamericana, lo que, a su vez, da lugar a acciones diversas en el marco de la planificación metropolitana y el desarrollo nacional.

Una de las áreas críticas en este caso se refiere al crecimiento del asentamiento precario en las grandes ciudades latinoamericanas. Las formas estructurales de vida dan origen a verdaderas culturas, tanto de la riqueza como de la pobreza. Uno de los aspectos más marcantes de los estudios comparativos se relaciona con los procesos de segregación y de integración social, los que se ven potenciados por las políticas y las acciones en la planificación del desarrollo. De esta forma, la calidad de vida, como indicador síntesis, establece las contradicciones del proceso de desarrollo económico y social y arroja claridad sobre los objetivos del proceso.

Desde el punto de vista de la comparación con un patrón valórico, la calidad de vida, como cualificación de una situación determinada, da origen a la estructuración política en torno a la participación en los procesos de decisión que entrañan los grandes problemas del desarrollo. Esta situación origina otras propuestas en torno a un estilo de desarrollo, que supone el mejoramiento de las condiciones actuales con el manejo de estrategias en el contexto de "una nueva sociedad".⁷⁰

En estos casos la calidad de vida se transforma no sólo en el reflejo de una situación en particular, sino también en uno de los fines u objetivos más importantes del desarrollo. Así, hace dos décadas, el ideal de las economías subdesarrolladas era lograr una rápida inserción en el proceso de modernización global impulsado por los países desarrollados caracterizado por un patrón de consumo y producción muy preciso. En la actualidad —y fundamentalmente determinado por la existencia de una pobreza de carácter estructural, desvinculada del polo moderno— el ideal de desarrollo para los países subdesarrollados se integra en torno a planteamientos que rescatan las condiciones culturales y las características salientes de los grupos más pobres. Esto da origen a la formulación de propuestas que se fundamentan con base en la gestión, en la participación social y en la movilización de los recursos locales, en el contexto ya no de la implantación de un modelo, sino más bien en la posibilidad de una "germinación" de determinadas fuerzas y potencialidades específicas de muy variada naturaleza.

En general, se pueden observar básicamente dos enfoques distintos en los estudios comparados. Por una parte, están los enfoques que ponen el acento en una caracterización de la calidad de vida en función de un sistema amplio de indicadores, en donde se suponen todas las áreas más importantes del fenómeno. Otra de las formas que se ha venido estructurando es aquella en que la calidad de vida se caracteriza por el uso de un indicador principal.

⁷⁰ Véase O. SUNKEL y N. GLICO, "Estilos de desarrollo y medio ambiente" F.C.E., 1980.

En este segundo caso, los estudios comparados se desarrollan en torno a la idea de una comparación con un patrón ideal de funcionamiento. De esta forma, por ejemplo, surge la calidad del trabajo como el principal indicador de la calidad de vida.⁷¹

Uno de los aspectos más sobresalientes de los estudios comparados acerca de la calidad de vida en los países desarrollados es la situación que se presenta cuando se ha satisfecho gran parte de las necesidades, o parte importante de ellas, y donde la calidad de vida es función no de lo que la vida puede entregar, sino más bien de las posibilidades que ésta brinda al individuo para "entregar". La dialéctica entre recibir y entregar da origen al movimiento y a la acción concreta.

En los estudios comparados analizados se plantea básicamente la necesidad de explorar la dinámica que se genera en una situación en particular. Así surgen los trabajos que se estructuran con base en una comparación de la misma situación en distintas épocas. ¿Es la calidad de vida distinta hoy de la de ayer? Este tipo de trabajo, que utiliza series temporales, tiene, en general, un marcado acento evaluativo. En este sentido, aparece otro de los aspectos más importantes de los estudios comparados. Cuando la investigación se une a la dinámica, casi automáticamente surgen las preguntas en torno a la causalidad y la explicación. ¿Por qué han llegado las personas a tener determinada calidad de vida? Ello hace intervenir complejos temas de carácter psicológico, social, económico, político e histórico que aproximan una investigación —que en un primer momento podría haber sido fundamentalmente descriptiva— a los aspectos constitutivos de propuestas concretas.

Otro de los aspectos interesantes se relaciona con el impacto que se produce ante las caídas y los aumentos de las variables que caracterizan la calidad de vida. No todos los cambios que acompañan un incremento en la calidad de vida tendrán necesariamente un efecto positivo. Por ejemplo, una mayor expectativa de vida genera, a su vez, problemas de dependencia física y social y el acceso masivo a la recreación puede llevar a un agotamiento de los servicios disponibles, y destruir las características originarias.

Uno de los problemas que afecta la comparación entre épocas diferentes se relaciona con la normalización de la información. Esta situación que, en general, afecta los estudios comparados, en algunos casos se hace crítica. Los problemas surgen básicamente con la información utilizada en función de variables llamadas "subjetivas". El cambio social se expresa en una modificación de las percepciones, los valores y las pautas de comportamiento. De esta forma, el contexto particular de una situación que se quiere caracterizar y explicar es fundamental para los trabajos en torno a la calidad de vida.

En definitiva, los estudios sobre la calidad de vida se organizan en torno a una o más de las categorías de análisis que aquí se han planteado. La investigación comparada de la calidad de vida comenzó a tener una importancia cada vez mayor desde que el desarrollo económico y social apareció como uno de los temas políticos de primera importancia.⁷² Sin duda, en esta línea uno de los aspectos más destacados es la relación entre calidad de vida y

⁷¹ Véase CHAVDAR, Kiuranov, "An integral indicator of the quality of work and quality of Sage Studies, Estados Unidos, 1980.

⁷² Véase Frank ANDREWS, "Comparative studies of life quality", *op. cit.*

urbanización. La amplitud y las condiciones de los asentamientos humanos en la actualidad y en el futuro presentan la paradoja de constituirse en un proceso donde toman una dimensión concreta las mejoras sustantivas en materia de la calidad de vida. Por otra parte, el crecimiento vertiginoso de la pobreza urbana y del asentamiento precario indican una verdadera contracción de los alcances del desarrollo como proceso de cambio. Esta situación lleva a modificar enfoques, criterios y opciones. La calidad de vida se transforma en objetivo y medio del proceso de desarrollo.

2. *Los indicadores de la calidad de vida*

Los aspectos conceptuales, teóricos y metodológicos del término "calidad de vida", finalmente se estructuran en torno al uso de indicadores que básicamente intentan interpretar los aspectos cualitativos de una situación particular de desarrollo. La investigación en torno al tema de la calidad de vida utiliza información básica, medidas e indicadores de carácter muy variable. En general, se pueden determinar dos tipos de indicadores: los que dependen de las mediciones realizadas por una persona distinta de aquella a la cual se quiere hacer referencia en cuanto a su calidad de vida, y los que dependen primordialmente de la opinión y el juicio de la persona que tiene determinada calidad de vida en un momento dado. Usualmente, a estos dos tipos de indicadores se les designa como objetivos y subjetivos, respectivamente.

Respecto del primer tipo de indicadores, los estudios comparados hechos en Europa en el marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos muestran un ejemplo sobre el uso y los alcances de estos indicadores. Este programa se planteó, como objetivo inicial, la determinación de las demandas sociales, las aspiraciones y los problemas que configuran algunas áreas críticas respecto del proceso de planificación. Se determinó fundamentalmente un listado de 11 áreas consideradas importantes, en atención a las posibilidades concretas de acceso a la información en varios países europeos. El tipo de información examinada abarca un amplio espectro, que va desde las medidas tradicionales como el empleo, las condiciones de la vivienda y la salud, hasta los aspectos de la calidad del medio ambiente, la "accesibilidad económica", la satisfacción personal respecto de la vida presente, el grado de receptividad al cambio, la capacidad de aprendizaje social, etc.⁷³ Otro de los ejemplos es el sistema de indicadores sociales de Alemania Federal. Al igual que el ejemplo anterior, se determinan en un primer lugar áreas de interés, como son las condiciones del bienestar neto nacional, la elaboración de un índice integral de calidad de vida y el estado de la percepción respecto de la calidad de vida "objetiva" medida. Esta investigación abarca un periodo de 20 años, lo que básicamente determina la utilización de información "clásica", ordenada y evaluada con un enfoque distinto. En ambos casos no se descarta la utilización de la información censal y de algunos muestreos, toda vez que la normalización —en el primer caso debido a los problemas inherentes a la comparación entre países y, en el segundo, a causa de la situación que presenta una cobertura temporal— no permite un "acercamiento" eficiente a la fuente generadora de la información, en ambos casos la población que posee determinado nivel de calidad de vida. Los problemas vinculados con la

⁷² Véase VERWAYEN, H., "The Specification and measurements of the quality of life in OECD countries" y ZAPK, Wolfgang, "The SPES social indicators system in comparative perspective", Sage Studies, Estados Unidos, 1980.

escala y el universo en las investigaciones respecto de la calidad de vida resultan entonces fundamentales. En la medida en que la cobertura es más amplia, disminuyen las posibilidades concretas de utilizar los indicadores llamados subjetivos, por cuanto, para su elaboración, se requiere la participación de los propios sujetos en la investigación.

Respecto del segundo tipo de indicadores, que representa el gran aporte del concepto de calidad de vida a la investigación operativa, éstos se estructuraron al alero de organizaciones no gubernamentales, que, en general, trabajan respecto de grupos o áreas específicas.

Esta situación es característica de los países desarrollados y subdesarrollados. La estructuración de un sistema de indicadores es inherente a las preguntas básicas que organizan la investigación sobre la calidad de vida. Así, cuando se trata de caracterizar la condición o el nivel de vida, la calidad de vida, el estilo de vida o las formas de vida, resulta imposible hacerlo sin la participación de los propios interesados y la consulta en estas caracterizaciones. El enfoque pretende eliminar, en principio, todo esquema dogmático o preconcebido respecto de las categorías mencionadas. De esta forma, se estructura un conjunto de preguntas que se refieren a los niveles de satisfacción en áreas claves de la vida: trabajo, vida familiar, actividades culturales, educación personal y familiar, relaciones políticas, condiciones del bienestar material y medio ambiente inmediato. En estos casos es importante determinar los objetivos que se plantea el propio sujeto, ya que toda la evaluación que él puede hacer está íntimamente ligada a las expectativas personales, familiares o de grupo que mantiene. De esta forma, lo que comienza a determinarse con algún nivel de precisión es la percepción de los problemas, la situación y las posibilidades concretas de solución que tienen los diversos grupos sociales. Para una planificación estructurada en torno a situaciones, en que se plantea la participación en el proceso como forma casi exclusiva para garantizar la eficiencia y el éxito de las inversiones y los programas, este sistema de "lectura" de la realidad es muy funcional.

Los problemas de la agregación de la información "subjetiva", en atención a que la calidad de vida es un concepto con connotación de grupo y no individual, se resuelven en la investigación mediante un proceso de aproximación sucesiva por etapas. De esta forma, entonces, resultan fundamentales las precisiones de la investigación en una primera etapa respecto del sistema de valores, los mecanismos de socialización de los valores, las formas de vida y los actores principales en el cambio. Esta determinación de un contexto de operación permite, en una segunda etapa, organizar la evaluación de los niveles de satisfacción. Finalmente, la integración de la información en un análisis de las causas hace posible especificar un programa de acción, donde sobresalen los aspectos sociales, materiales, laborales u otros en una jerarquía útil.

En general, la investigación respecto de la calidad de vida utiliza en forma complementaria e integrada, indicadores objetivos y de carácter subjetivo. Este aumento de la complejidad resulta recompensado por el nivel de ajuste que se logra entre diagnóstico y acción.

Esta nueva tendencia hacia una investigación social, enriquecida con los aportes conceptuales, metodológicos y empíricos que entraña el concepto de calidad de vida, promete contribuir significativamente en diversas formas a estructurar medios y objetivos del desarrollo económico y social, lo que representa opciones significativas para el cambio del estilo o los estilos de desa-

rollo aplicados. Las posibilidades para el análisis y la gestión del desarrollo urbano metropolitano se estructuran en torno al reconocimiento de la gran heterogeneidad interna, como mecanismo para el cambio.

D. LA CALIDAD DE VIDA URBANA Y EL ENFRENTAMIENTO DE LA POBREZA METROPOLITANA, RASGOS FUNDAMENTALES DE LA PLANIFICACIÓN URBANA RENOVADA

Los esquemas de planificación urbana, que han estado presentes en los esfuerzos sistemáticos de planeamiento, han enfrentado con éxito muy parcial la mejora, en la calidad de vida de las mayorías sociales urbanas marginadas y enmarcan sus concepciones específicas en importantes rigideces formalistas que han terminado por separar la planificación del ejercicio y la práctica social que debe significar para tener los márgenes, de eficacia sociopolítica que requiere la urgencia de los graves problemas de las grandes ciudades.

En ese entendido, las reflexiones precedentes han sido un intento destinado a orientar, o más precisamente a reorientar los procesos de planificación metropolitanos, revitalizando respecto de ellos su carácter esencialmente político, integrando sus actividades en el contexto de un "proceso social", renovándose metodológicamente más allá de la formalidad preexistente y de la modelística, y sobre todo dando cuenta eficazmente de los problemas principales —la pobreza metropolitana— y teniendo un criterio orientador y consensual, la calidad de vida urbana.

Por eso se ha diseñado la matriz anexa, referida al establecimiento de áreas claves para el planeamiento metropolitano; se establecen cinco rubros fundamentales: la alimentación y la salud vital; la seguridad urbana; el trabajo; la vivienda, la infraestructura y los servicios (VIS) y la participación sociopolítica.

Se trata de hacer funcionales cinco áreas particularmente claves, suficientemente integrales —o sea, que sus soluciones requieren la superación de los esquemas sectoriales— y en donde, además, una opinión sistemática informada —diagnóstico explicativo— pueda dar lugar a lineamientos políticamente precisos de acción —opción estratégica—, susceptibles de ser desagregados en movilizaciones precisas de recursos para inversiones —carpeta de proyectos integrados—, entendidas estas fases de planificación como etapa enfocadas globalmente y con múltiples interrelaciones, como las señaladas en el cuadro metodológico adjunto.

De este modo, la planificación urbana favorece los ejercicios cualitativos, las prácticas sociales reales (incluida la importante escala de planteamiento no gubernamental), los proyectos movilizadores de recursos y generadores de nuevos ordenamientos sociales y en el entendido general de que la planificación debe "aprestarse", ponerse a tono con los problemas reales —que son de una magnitud verdaderamente aplastante— y con el ejercicio político, vale decir, que sólo en un contexto de amplio acuerdo y consenso sociopolítico pueden encontrar factibilidad las propuestas de planificación.

Cuando se hace referencia a la alimentación y la salud, a la seguridad urbana, al acceso al trabajo, al acceso al VIS y a la participación sociopolítica activa, se hace referencia a áreas de trabajo particularmente básicas para las actividades sociales de planificación.

Cuando se ha tratado de señalar algunos atributos o problemas específicos que corresponden a las áreas anteriormente citadas, se ha intentado una clasificación de corte preliminar que dé cuenta, eso sí, de aquellas cuestiones específicas que constituyen la parte fundamental de las propuestas estratégicas y de los proyectos movilizados.

No existe tampoco, en el listado de áreas-problemas, ninguna prioridad establecida, ni siquiera una supuesta independencia entre ellas; por el contrario, la interrelación es evidente y de hecho puede expresarse en el referente social al que corresponden básicamente. La aplicación creativa y original que se pueda hacer de esta simple guía orientadora en los países de América Latina y el Caribe, tan diferentes, debe contribuir a mejorar gradualmente los enfoques metodológicos y conceptuales más eficaces desde el punto de vista social.

AREAS CLAVES Y ATRIBUTOS PRINCIPALES DE LA CALIDAD DE VIDA URBANA DESEADA

<i>Areas claves</i>	<i>Concepto básico</i>	<i>Atributos principales: los problemas específicos</i>
Alimentación y salud pública	Necesidades fundamentales de alimentación biológica y de salud básica, especialmente referida a los sectores poblacionales particularmente vulnerables (población infantil y tercera edad)	<ul style="list-style-type: none"> • Producción y distribución de alimentos básicos • Eficacia actual de los sistemas de distribución de alimentos complementarios y de los servicios de salud primaria • Participación directa de las organizaciones sociales en la prestación de servicios primarios de salud y organizaciones económicas populares en el ámbito de la alimentación básica • Contenidos culturales e idcológicos presentes en la cuestión alimentaria y en la problemática de la salud vital
Seguridad urbana	Necesidad fundamental de estabilidad personal, familiar y social de la población (vulnerabilidad urbana básica), referida especialmente a la condición de seguridad indispensable, a un nivel razonable de salud mental y a un ejercicio pleno de los derechos humanos fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia y dinámica de escenarios participativos • Rol de los medios de comunicación de masas • Operación de los sistemas legislativos referidos a derechos y controles sociales • Incorporación de la problemática de la seguridad, la libertad y la salud mental urbana en la vida educacional y cultural
Trabajo	Necesidad básica referida a la inserción estable en algún mercado laboral normado para el conjunto poblacional en edad activa, a un nivel de ingreso mínimo suficiente para la satisfacción del conjunto de necesidades básicas	<ul style="list-style-type: none"> • Operación de los mercados laborales formales (fijación de normas de movilidad, precios, estabilidad laboral, agremiación...) • Intervención y ajuste en los mercados laborales informales (organización y regulación de creciente formalización) • Políticas de ingreso mínimo urbano y accesos adicionales a la seguridad social y los servicios para la población particularmente vulnerable: jóvenes, mujeres, tercera edad, migrantes

<i>Areas claves</i>	<i>Concepto básico</i>	<i>Atributos principales: los problemas específicos</i>
Vivienda, servicios, infraestructura	Necesidades básicas referidas al acceso a la vivienda mínima (suelo urbano y condiciones fundamentales de vivienda y hábitat progresivo), a la infraestructura indispensable y a los servicios básicos principales	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de acceso a las tierras urbanas para los sectores sociales particularmente marginados • Mecanismos de crédito, asistencia técnica y adecuación tecnológica en programas de mejoramiento de la vivienda y el hábitat popular urbano • Mejoramientos tecnológicos, ampliación de cobertura de beneficiarios y mecanismos activos de participación social organizada, en materia de servicios básicos principales • Análisis de umbrales infraestructurales y referencia a los ecosistemas de pertenencia
Participación sociopolítica	Necesidad fundamental referida a la incorporación activa de la población urbana, a través de sus organizaciones sociales territoriales (en su amplio espectro), y al pleno reconocimiento que el gobierno y los otros actores sociales hacen de ella	<ul style="list-style-type: none"> • Formas emergentes de participación social de corte territorial (principalmente referidos al hábitat) • Modalidades de participación productiva, a través de las organizaciones económicas populares • Instrumentos de profundización democráticos en la sociedad civil (medios de comunicación propios, estrategias de movilización, formas superiores de concertación...) • Tipos de relación sociedad-gobierno, con hincapié en los aspectos institucionales, locales y de barrio