POBLACION, URBANIZACION Y EQUILIBRIO ESPACIAL

Dr. Arcot Ramachandran,

Director Ejecutivo del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat).

Declaración ante la Conferencia Internacional de Población, México D.F.

113-4

A diez años de la aprobación del Plan de Acción Mundial sobre Población, es muy apropiado que nos reunamos para examinar los logros que hemos alcanzado en nuestros esfuerzos por reducir las tasas de crecimiento demográfico a niveles que sean compatibles con los recursos, y por mejorar nuestra labor en otros aspectos de la planificación y la gestión en materia de población. Es ésta también una oportunidad para discutir los problemas nacientes relacionados con la población y el desarrollo. Creo que este segundo aspecto reviste una importancia particular porque, aunque podemos señalar algunos logros tangibles en el control de las tasas de crecimiento demográfico, aún hacemos frente a problemas del desarrollo de gran magnitud y variedad que guardan relación con la distribución de la población.

Si bien es cierto que hoy comprendemos bien las relaciones que existen entre las cuestiones generales de la población y el desarrollo, no estoy seguro de que haya un reconocimiento general de la necesidad de rectificar los desequilibrios de la distribución demográfica en los territorios nacionales. Existe una íntima relación entre los cambios en la composición demográfica y la estructura de la familia, por una parte, y el desarrollo de los asentamientos humanos, por la otra, y es preciso que tomemos conciencia de las consecuencias que entraña la creciente concentración demográfica en las zonas metropolitanas y en los grandes centros urbanos, provocada por las desigualdades de los sistemas de asentamientos humanos. También debemos examinar las demandas especiales que en materia de vivienda e infraestructura generan la gran concentración de la juventud en las zonas urbanas, la creciente proporción de personas de edad que habitan las zonas rurales y el predominio de la mujer independiente en determinados movimientos migratorios.

Nuestra acción debe estar basada en la comprensión de que las cuestiones demográficas constituyen sólo uno de los aspectos del desarrollo, que no puede dissociarse de los demás. En efecto, la manera más eficaz de abordar los problemas del crecimiento y la distribución de la población es acelerar el proceso general del desarrollo, haciendo que la planificación demográfica desempeñe una función clave en ese proceso y que el desarrollo de los asentamientos humanos tenga un papel activo en la solución de los problemas demográficos. Hoy son más evidentes que nunca las relaciones que existen entre la población y los asentamientos humanos y la función de apoyo mutuo que tienen las políticas que a ellos se refieren. La dinámica del desarrollo común a la mayoría de los países en desarrollo, que se caracteriza por un crecimiento demográfico rápido e irregular, por poderosos movimientos de migración y por un ritmo acelerado de urbanización, hace necesaria una inversión constante en la vivienda y la infraestructura, que permita la satisfacción de las necesidades básicas y el funcionamiento de la agricultura, la industria y el comercio.

La diferencia entre las proyecciones de las Naciones Unidas de las variantes máximas y mínimas de las cifras mundiales de población para el año 2000 se aproxima a los 500 millones. Como gran parte del crecimiento tendrá lugar en los países en desarrollo, las consecuencias de las distintas tasas anuales de crecimiento serán mucho mayores allí que en los países desarrollados. Se estima que una reducción del 2,02 al 1,56 por ciento tendría repercusiones notables en lo que se refiere a las presiones a que estarían sometidos todos los recursos, en particular la vivienda, la infraestructura y los servicios.

Es un hecho reconocido que existe un nexo entre la

urbanización, el desarrollo económico y la reducción de las tasas de fecundidad. Por lo tanto, debemos insistir en la necesidad de establecer programas equilibrados de inversión en actividades generadoras de empleo y en infraestructuras para los asentamientos humanos, a fin de crear las condiciones para planificar el crecimiento y la distribución de la población. Bien se sabe, sin embargo, que en tiempos de recesión económica se reducen drásticamente los recursos destinados a las actividades de asentamientos humanos. Es ésta una estrategia contraproducente: si se trata de reducir la tasa de fecundidad por medio del desarrollo, es necesario *intensificar* las actividades de asentamientos humanos durante los períodos de recesión. Los países pueden sacar provecho de los grandes efectos multiplicadores que tienen las actividades de asentamientos humanos en el empleo, dentro del mismo sector y en sectores conexos, así como del mínimo impacto negativo que dichas actividades tienen en las balanzas de pagos, debido a la escasa dependencia de las actividades de construcción respecto de las importaciones. Es fundamental que los países dejen de considerar la construcción de viviendas e infraestructuras como actividades de asistencia social y que tengan presente la función decisiva que históricamente han desempeñado esas actividades en los intentos de liberar a las economías del estancamiento y los ciclos de recesión, función que suelen reconocer los encargados de formular las políticas económicas de los países desarrollados.

Pienso que hoy se acepta que el crecimiento sin equidad no puede seguir siendo un objetivo deseable del desarrollo. Asimismo, la reducción del crecimiento global de la población sin tomar en cuenta su distribución no puede ser ya más el objetivo primario de las actividades en materia de población. Las desigualdades de la distribución espacial de las oportunidades productivas y la infraestructura conexa constituyen la causa principal de la migración entre los asentamientos. El hacinamiento en algunos asentamientos no sólo contribuye al deterioro de las condiciones de vida, sino también a la degradación de los recursos naturales, la pérdida del potencial agrícola de las periferias de los asentamientos y la migración creciente desde el *hinterland* de los asentamientos. Si bien las inversiones en los asentamientos humanos son fundamentales para resolver los problemas del hacinamiento en las ciudades en expansión de los países en desarrollo, no debe pasarse por alto su función igualmente decisiva en lo que se refiere a estabilizar a la población por medio de la distribución equilibrada de las oportunidades económicas y sociales en un modelo óptimo de asentamiento nacional.

Es corriente que la inquietud por la situación de los asentamientos humanos en los países en desarrollo se centre en el rápido crecimiento de la población de los grandes centros urbanos, unido a los crecientes dese-

quilíbrios subnacionales de la distribución demográfica. Según estimaciones del crecimiento demográfico, hasta el año 2000 más del 90 por ciento del aumento de la población mundial tendrá lugar en los países de ingresos bajos y medios, y cerca del 70 por 100 del aumento global de la población tendrá lugar en los centros urbanos. Ello hará necesaria la absorción de más de 1.000 millones de personas en las zonas urbanas. Un gran número de estas personas no tendrán educación ni empleo, serán jóvenes y pobres, y vivirán en barrios de tugurios y asentamientos precarios. Para el año 2000 habrá 66 metrópolis de cuatro millones o más de habitantes, 50 de ellas en los países en desarrollo.

Sabemos que en la mayoría de los países en desarrollo existe una fuerte tendencia a la urbanización que hace que el componente urbano de la población aumente a un ritmo más veloz que el rural. La urbanización tiene dos factores importantes: el aumento vegetativo de la población urbana y la migración, aunque es difícil precisar la aportación relativa de cada factor a escala mundial. No obstante, al examinar los datos disponibles para el período 1969-1980 respecto de un determinado número de grandes zonas urbanas, se observa que en la mayoría de los casos hasta el 75 por ciento del crecimiento urbano obedeció a la migración, y puede atribuirse casi todo el crecimiento restante al aumento vegetativo*. En cambio, en los asentamientos pequeños parece ser el aumento vegetativo el factor predominante del crecimiento de la población.

Aunque en varios países la tasa de migración rural-urbana se ha estabilizado, en virtud del descenso de las tasas de natalidad, las corrientes migratorias seguirán nutriendo la expansión urbana mientras los centros urbanos ofrezcan mayores posibilidades de empleo, acceso a los servicios, educación y movilidad social que las zonas rurales. Para satisfacer las necesidades más elementales de las poblaciones de los países en desarrollo será necesario destinar inversiones a los asentamientos humanos no sólo en las zonas urbanas superpobladas sino también en las regiones rurales. No obstante, la magnitud de la demanda de inversión en el sector seguirá siendo superior a la de los recursos financieros disponibles, razón por la cual es imprescindible que se dé un importante impulso al potencial de autoayuda de la población y que las políticas se vuelquen en concreto a aumentar la participación popular en el proceso de desarrollo de los asentamientos humanos.

El hecho de que exista la necesidad básica de fomentar la capacidad de autoayuda de los pobres en la construcción y el mejoramiento de sus propias viviendas e infraestructuras no significa que los gobiernos deban

* En dos casos se atribuye del 1 al 2 por ciento del crecimiento urbano a la reclasificación y la anexión de zonas periféricas.

Hábitat africano

Construcción por autoayuda en Perú. Foto: CRATERRE

Mercado etíope. Foto: SALAS

adoptar una actitud de *laissez-faire*, sobre todo respecto de las zonas urbanas donde las altas densidades y las modalidades establecidas de uso del suelo dificulten la adopción de medidas. El desarrollo de la capacidad de autoayuda de la población supone, además de la planificación esmerada y la realización de programas de capacitación eficaces y proyectos de demostración reproducibles, la movilización de todas las fuentes posibles de comunicación para llegar a sectores importantes de la población. Es preciso dotar a los pobres y otros grupos desfavorecidos, que son muy vulnerables a las repercusiones adversas del crecimiento demográfico, de información sobre las formas de controlar el tamaño de sus familias, lograr acceso al empleo, mejorar sus viviendas y su medio ambiente y obtener servicios adecuados de salud y educación.

La difícil situación de los asentamientos humanos de hoy se caracteriza por la falta de viviendas y servicios básicos adecuados y al alcance de la población, la ineficacia de las políticas del suelo urbano y rural, la escasez de recursos financieros para la vivienda de los grupos de bajos ingresos, la falta de desarrollo comunitario y de participación popular, el déficit de trabajadores capacitados y especializados, la inexistencia de redes institucionales nacionales que sean capaces de formular y aplicar políticas de asentamientos humanos en forma coordinada, los desequilibrios del desarrollo territorial, el subdesarrollo y el abandono de las zonas rurales, y las deficiencias de las redes nacionales y los sistemas metropolitanos de transporte. Con una infraestructura y unos servicios ya sobrecargados, los asentamientos tendrán enormes dificultades para atender las necesidades básicas de sus poblaciones en aumento. Aumentará en forma explosiva la necesidad de nuevas viviendas en las zonas urbanas. Es más, habrá que realizar obras de mantenimiento, mejoramiento o reposición de viviendas, caminos, redes de comunicación, escuelas, hospitales, sistemas de alcantarillado y otros servicios, como resultado de su deterioro, sobrecargo y destrucción.

A los países de ingresos bajos y medios les será imposible construir viviendas de tipo corriente para la población adicional y mejorar o reponer el inmenso parque existente de viviendas de calidad inferior. A menos que se disponga de políticas innovadoras para el suministro del máximo posible de unidades de habitación al mínimo costo unitario, los gobiernos pronto se verán abrumados por la magnitud de los problemas de sus asentamientos. Simplemente no serán capaces de asumir el costo de satisfacer siquiera las necesidades mínimas.

La atención de las necesidades básicas de habitación se complica aún más con el problema de la oferta de tierras urbanas. Aun allí donde los problemas de los precios altos, la oferta reducida de terrenos aptos para la construcción y la especulación con la tierra pue-

dan ser atenuados con la mera concesión de derechos de ocupación *in situ* a los pobladores sin título, la complejidad de los procedimientos jurídicos generalmente impide la transmisión de títulos de propiedad a los pobres urbanos en forma masiva y expedita. Ello es así incluso en los países en que la mayor parte de la tierra urbana es de dominio público. No obstante, sin esa seguridad de la tenencia, es escaso el incentivo que tienen los pobladores de los asentamientos precarios y los barrios de tugurios para empeñarse en ningún tipo de autoconstrucción a fin de mejorar sus propias viviendas. Con todo, los gobiernos aún no llegan a comprender que es indispensable movilizar los recursos de capital y mano de obra de los propios habitantes, porque son el único medio eficaz para producir viviendas e infraestructuras en la escala necesaria y a costos abordables.

El aumento previsto de la demanda de viviendas e infraestructuras tendrá que ser satisfecho si se quiere impedir la quiebra de la estabilidad política y social de los países más vulnerables, pese a que la presión sobre los recursos técnicos y financieros de los países en desarrollo ha de ser enorme, aun tratándose de la satisfacción de las necesidades más elementales. No obstante, si podemos modificar las tendencias demográficas y aminorar las desigualdades entre el campo y la ciudad, esa presión se reducirá en parte. Ese es, desde luego, uno de los objetivos básicos de la labor del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). Últimamente esta labor ha cobrado un nuevo impulso con la proclamación por la Asamblea General, en su resolución 37/221 de 20 de diciembre de 1982, de 1987 como Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar.

El Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar brindará a todos los gobiernos la importante oportunidad de formular políticas, planes de acción y proyectos de demostración y capacitación para ayudar a los pobres a atender sus propias necesidades de habitación. El fomento del potencial de autoayuda de la población, por una parte, y el fomento del sector autóctono de la construcción, la elaboración de estrategias para el empleo de materiales locales y tecnologías apropiadas y el fortalecimiento de la labor de las instituciones crediticias, por la otra, ayudarán a hacer frente a las apremiantes necesidades habitacionales de los pobres y a remediar algunas de las causas de la distribución desigual de los frutos del desarrollo.

Como dice un refrán tradicional, la guerra es demasiado importante para dejarla en manos de los generales. Creo que debemos reconocer que los problemas de la población son demasiado importantes para dejarlos en manos de los demógrafos y los planificadores familiares. La planificación demográfica debe ser considerada como una cuestión fundamental de desarrollo, a la que hay que enfrentar con las armas de la planificación

del desarrollo. A mi juicio, las más importantes de estas armas son el suministro de viviendas, infraestructuras y oportunidades de empleo a los asentamientos humanos y el fomento de la participación y la toma de conciencia de la comunidad. Incluso llegaré a sostener que las tendencias demográficas no podrán modificarse efectivamente sólo por medios tales como la planificación familiar: los factores de control importantes son económicos y físicos, y cuando volquemos nuestra planificación económica y física en pos de los objetivos apropiados, los problemas demográficos se resolverán en buena medida. Por consiguiente, hago un llamamiento encarecido a que se reconozca este concepto fundamental como cuestión primaria en las deliberaciones de esta Conferencia y en las recomendaciones que surjan de sus debates. La Comisión de

Asentamientos Humanos y su secretaría, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), a las que en el sistema de las Naciones Unidas se ha encomendado la responsabilidad concreta de las cuestiones del desarrollo de los asentamientos humanos, invitan a todos los gobiernos, al Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población y a otros organismos y organizaciones, así como a todas las personas que se ocupan de actividades en materia de población, a que trabajen con nosotros, así como nosotros estamos dispuestos a trabajar con ellos. Aunque recorremos distintos caminos, nuestras metas son las mismas. Que nuestros medios sean, pues, complementarios y de mutuo apoyo.

Agosto, 1984

Mujer y asentamientos humanos