



NACIONES UNIDAS



CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

Distr.

LIMITADA

E/CEPAL/L.288

27 de julio de 1983

ORIGINAL: ESPAÑOL



PLANIFICACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN AMERICA LATINA
Y EL CARIBE: TEORIAS Y METODOLOGIAS */

*/ Este documento fue preparado por el señor Sergio Galilea O., consultor contratado por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en virtud del programa conjunto de ese Centro y la CEPAL. Las opiniones expresadas en él son de exclusiva responsabilidad del autor.

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción y objetivos básicos	1
I. LA PROBLEMÁTICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA Y LAS MODALIDADES DE PLANIFICACIÓN	3
A. Los asentamientos humanos: intentos de definición y modalidades de planificación	3
B. La problemática nacional de los asentamientos humanos	5
C. Los subsistemas regionales de asentamientos humanos	8
1. Los subsistemas regionales metropolitanos	8
2. Los subsistemas regionales predominantemente urbanos	10
3. Los subsistemas regionales rurales	12
D. La cuestión local en la planificación de los asentamientos humanos	15
1. La especificidad local en el subsistema metropolitano de asentamientos humanos	16
2. Lo local en el subsistema regional urbano	17
3. El ámbito local en el sistema de asentamientos humanos rurales	18
4. La institucionalización local: costos o ventajas para la planificación	19
E. Los movimientos sociales y la participación en el hábitat	19
1. Movimientos sociales territoriales: hipótesis preliminares de trabajo	20
2. Movimientos sociales y formas de participación	22
F. Las modalidades predominantes de planificación de asentamientos humanos en la región	24
1. La planificación regional: un esfuerzo de aproximación	25
2. Otras formas "sectoriales" de planificación de los asentamientos humanos	27
3. El impacto de las políticas implícitas en los asentamientos humanos	29
G. Los planteamientos y propuestas de Vancouver en la planificación de los asentamientos humanos	30
1. Conclusiones principales del diagnóstico básico	30
2. Planteamientos principales de Vancouver	31
3. Los márgenes de aplicación de las recomendaciones de Vancouver	33

	<u>Página</u>
II. METODOLOGIA DE PLANIFICACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS:	
LAS LINEAS DIRECTRICES	35
A. Conclusiones previas	35
B. Algunos supuestos valóricos	36
1. Los principios de los derechos humanos	36
2. Los lineamientos de Vancouver	37
3. La planificación y lo político	38
4. La planificación y lo técnico	39
C. Los principios fundamentales	40
III. METODOLOGIA PARA LA PLANIFICACION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS:	
LOS NIVELES DE DESAGREGACION	47
A. Planeamientos generales	47
1. La importancia de la opción regional	47
2. La distinción sustantiva de niveles y sus interrelaciones ...	48
3. Las fases metodológicas en planificación	50
4. Otras precisiones metodológicas: temporalidad, niveles, institucionalidad y cuadros técnicos	52
B. El nivel nacional en la planificación del asentamiento humano ..	56
C. El nivel regional de subsistemas de asentamientos humanos	64
1. Los subsistemas regionales metropolitanos	65
2. Los subsistemas regionales predominantemente urbanos	71
3. Los subsistemas regionales predominantemente rurales	77
D. El nivel local en los sistemas de planificación de asentamientos humanos	83
1. El nivel local en el ámbito metropolitano	84
2. El nivel local en el sistema regional urbano	87
3. El nivel local en el ámbito rural	90
E. Observaciones finales	93
Notas	95

Introducción y objetivos básicos

Este estudio constituye un conjunto de recomendaciones sobre metodologías para la planificación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe y forma parte de los esfuerzos que en esta materia se están llevando a cabo conjuntamente por el Programa CEPAL/CELADE en Asentamientos Humanos y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UNCHS). Se ubican en la perspectiva de contribuir al debate que sobre este controvertible tema se produce en la actualidad.

El trabajo reconoce explícitamente un camino recorrido en este campo, especialmente en lo relativo a la definición de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe en cuanto "problema de planificación" y, particularmente, en la caracterización de su especificidad. Reconoce también los esfuerzos sistemáticos de numerosos investigadores que se han preocupado por el tema. Dado lo anterior, en el primer capítulo del texto se busca lo que se podría denominar un ordenamiento del material, intentando reflejar las propuestas analíticas o metodológicas más importantes. Con este fin: a) se hará un esfuerzo por precisar algunos conceptos básicos esenciales sobre asentamientos humanos y planificación; b) se definirán analíticamente y operacionalmente los distintos procesos vinculados a los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe; c) se analizarán las formas de planificación predominantes, reconociendo explícitamente aquellas que se han ejecutado bajo modalidades alternativas de planeamiento regional, de redistribución de población y de mejoramiento de los estándares de satisfacción de necesidades básicas; d) se sistematizarán los planteamientos centrales de la Conferencia de Vancouver y de las reuniones de la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, contrastándolos con su eficacia práctica y recogiendo con dicho propósito los resultados de investigaciones al respecto, y e) se obtendrán algunas conclusiones preliminares sobre lo que constituye el área-problema y objeto de estudio.

El segundo capítulo del estudio se refiere a una propuesta metodológica para la planificación de los asentamientos humanos que, fundamentándose en la naturaleza del área-problema anteriormente descrita, propone un conjunto de criterios básicos en que se postula un reconocimiento de las especificidades nacionales y regionales y se señala la existencia de distintos márgenes de acción para la planificación como actividad sujeta a los condicionamientos de los procesos políticos. Aunque se reconoce al Estado como el principal actor en la planificación, se establece la presencia e influencia en ella de los sectores productivos privados y de los agentes sociales directos. El marco propuesto le asigna prioridad a las modalidades de planeamiento y acción locales y establece la necesidad de formas de análisis y acción que posibiliten la participación de la base social organizada.

En el tercer capítulo la metodología de planificación se pormenoriza según diferentes ámbitos de análisis y acción: el ámbito global-nacional; el de los subsistemas regionales, y el de la planificación-acción local. Se parte del reconocimiento de la especificidad de las instancias de planificación señaladas y se sostiene la necesidad de tener presente sus interrelaciones y determinaciones recíprocas.

/Lo que

Lo que define fundamentalmente el ámbito nacional como instancia de análisis y planificación es la prioridad que en él se asigna a las tareas orientadas a la formulación de una función-objetivo de ordenamiento territorial. Se establecen modalidades alternativas de asentamiento de la población ajustadas a la distribución de los recursos naturales y referidas a las tecnologías disponibles, en el marco de los objetivos de las estrategias y preguntas de desarrollo.

De esta manera, las actividades de análisis y planificación en este ámbito se refieren principalmente a la compatibilización del dinamismo del proceso de asentamiento de la población y de las formas estructurales y de funcionamiento del sistema de asentamientos humanos con el perfil de desarrollo propuesto.

La reivindicación de la dimensión territorial en los estilos de desarrollo concretos responde al reconocimiento de su relevancia, tanto por su especificidad problemática, como por la innegable influencia que tienen los procesos territoriales en la definición de políticas claves en los sectores productivos y de infraestructura económica y social básica.

En cuanto a los subsistemas regionales, en este estudio se plantea una tipología regional que reconoce la presencia de sistemas regionales metropolitanos, sistemas regionales predominantemente urbanos y sistemas regionales predominantemente rurales. Se establecen así las categorías analíticas de región o de subsistemas de asentamientos humanos, en que la naturaleza que las peculiariza es su rol metropolitano, urbano o rural. A su vez esta distinción implica el reconocimiento explícito de una noción de sistema en el que las distintas interrelaciones de sus elementos estructurales son las variables explicativas que dan cuenta de las dinámicas territoriales económico-sociales sobre las que se influye mediante la planificación.

Se reconoce finalmente una instancia de planificación y acción local, que reivindica un rol protagónico en la presente propuesta metodológica, y que es necesario especificar para cada uno de los subsistemas regionales antes establecidos. Se trata de unidades de desagregación regionales definidas por una problemática específica, que corresponden habitualmente a una institucionalidad gubernamental establecida para la planificación y en la que se facilita la integración social y la difusión de formas de participación social eficaces.

En los distintos ámbitos de análisis anteriores, las metodologías específicas establecen contribución en relación a la formulación de estrategias de índole territorial, a sus mecanismos de compatibilización, a la definición de áreas-problemas específicas -lo que implica la necesaria adopción de una jerarquía de necesidades de hábitat por cubrir- y a los mecanismos de relación institucional-social, proponiendo diferentes mecanismos de participación en todas las instancias de planificación y acción.

I. LA PROBLEMATICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN AMERICA LATINA Y LAS MODALIDADES DE PLANIFICACION

A. Los asentamientos humanos: intentos de definición y modalidades de planificación

Existen diferentes conceptos y definiciones para analizar la noción de asentamiento humano. Esto introduce confusiones que también se evidencian más tarde en tipos distintos de políticas e influye notablemente en la definición y delimitación de la problemática pertinente. Adicionalmente, varias de las definiciones en uso interfieren con otros conceptos y reiteran ambigüedades sobre los niveles de análisis y/o de planificación.

Una alternativa de aproximación al concepto es sostener que "el asentamiento humano (en singular) está referido al proceso de poblamiento de un territorio, lo que implica la existencia, desarrollo y transformación constante de distintas formas de utilización y organización social del espacio nacional". De modo adicional, "los asentamientos humanos (en plural) son unidades socioespaciales contenidas en unidades territoriales".^{1/} Este marco conceptual reconoce el proceso de asentamiento humano como la dinámica socioespacial que ocurre en fases histórico-temporales dadas y en formaciones sociales determinadas, y que constituye parte del proceso económico-social global. La definición anterior relaciona el proceso de asentamiento con los estilos de desarrollo,^{2/} respecto de los que se podrán identificar nexos de variable correspondencia. La investigación que se realice en este sentido procurará básicamente establecer leyes de comportamiento de las relaciones mencionadas, tanto en la perspectiva del análisis histórico (reconstrucción del carácter o de las formas dominantes que adquirió la relación anotada) como en la prognosis, estableciéndose así los vínculos con la planificación entendida como el conjunto de medidas dirigidas a afectar, modificar o adaptar las dinámicas señaladas, llevadas a cabo por agentes sociales que detentan distintos grados de poder en la estructura socioeconómica.

Inscrita en el proceso global anterior se definen las unidades de análisis territoriales desagregadas. Estos asentamientos humanos serán así elementos socio-espaciales del proceso global que tienen diferente naturaleza problemática y que serán objeto de formas correspondientes de planificación, destinadas a modificar, ahora en el ámbito de estos objetos, el comportamiento de las relaciones antes mencionadas. Este marco de definiciones asigna a las relaciones socioeconómicas y espaciales el carácter de elementos básicos de análisis y planificación y distingue el macroproceso global de asentamiento humano de las particularidades y especificidades de las unidades territoriales concretas.

Resta todavía precisar que los asentamientos humanos, definidos en función de su carácter de unidades socioespaciales concretas en que es posible desagregar el proceso de asentamiento de la población, no son necesariamente coincidentes con conglomerados urbanos y tampoco quedan limitados a la forma física que éstos adopten.

/Se refieren,

Se refieren, como ya se dijo, al sistema de relaciones socioespaciales característico de un ámbito económico-geográfico definido. Este enfoque sistémico hará referencia a los asentamientos humanos en función de su área predominante de influencia (subsistemas metropolitanos y predominantemente urbanos) o del área en que básicamente se inscriben (subsistemas predominantemente rurales).

Eduardo Neira ha definido el proceso referido de modo similar, cuando establece que el asentamiento humano es el proceso de ocupar, organizar, equipar y utilizar el territorio para adaptarlo a las necesidades de la población. También señala la necesaria desagregación de este proceso en los asentamientos humanos, lo que conduce a proponer formas de planificación del tipo "ordenamiento del territorio" para el proceso global y de "construcción ordenada del hábitat" en referencia al ámbito local. Neira sostiene, además, que en torno al ámbito local y alrededor del concepto de calidad del medio es precisamente donde se encuentra la función sustantiva de la planificación de los asentamientos humanos.

Beatriz Cuenya y otros,^{3/} en una investigación referida a las formas de planificación de asentamientos predominantes en algunos países de América Latina, establecen un concepto similar al anterior, en el que la noción de asentamientos humanos es referida a "las conformaciones materiales y físicas resultantes de la interacción del sistema social con el territorio, a lo largo de un determinado proceso histórico". Se afirma allí que este concepto permite diferenciar el medio natural de los componentes físicos construidos por el hombre del sistema socio-económico y cultural, puesto que este último requiere de categorías analíticas referidas a las relaciones sociales. Se reivindica así la dimensión socioespacial del concepto y se reconoce al mismo tiempo su necesaria especificidad territorial.

Algunos investigadores han planteado una vinculación del concepto de asentamiento humano con el de calidad de vida ^{4/} en el marco de un enfoque integral del desarrollo, ^{5/} asignando especial prioridad a los aspectos distributivos del desarrollo y al rol que juega el espacio en ellos, especialmente, en cuanto se advierten diferencias de calidad de vida asociadas a distintos tipos de asentamientos. Esta perspectiva que puede asociarse a las visiones alternativas del llamado "otro desarrollo" ^{6/} es útil como base conceptual para el estudio de las relaciones entre las dimensiones distributivas y las espaciales que se expresan en los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. En particular, podrían conceptualizarse las "desigualdades socioespaciales" y los mecanismos que las reproducen y activan, como aquellos que tienden a su disminución. El funcionamiento del mercado de la tierra urbana ^{7/} constituye, en este sentido, uno de los mecanismos específicos cuya operatoria tiende a reproducir las diferencias de calidad de vida entre los sectores sociales. Esta línea de razonamiento ha sido especialmente eficaz en el ámbito intrametropolitano, aun cuando el concepto de reproducción de desigualdades sociales se ha restringido al análisis de la función de consumo colectivo (como la vivienda, el transporte, la salud, los servicios, etc.) y no se ha referido explícitamente a la esfera de la producción.

/Aun reconociendo

Aun reconociendo que la controversia conceptual requiere un análisis más detallado, los planteamientos señalados parecen suficientes para establecer una opción de definición para el presente estudio. Esta consiste en asumir el asentamiento humano como resultante del proceso socioespacial de ocupación, uso y organización territorial y que persigue mejorar la calidad de vida de la población. Es claro que en esta definición se ha introducido una racionalidad valórica al concepto asignándole un comportamiento deseado. Este planteamiento permitirá más tarde evaluar los intentos de planificación en función de su contribución al logro de la racionalidad señalada. La reducción de las desigualdades socioespaciales será el objetivo que enmarca teórica y analíticamente el proceso de asentamiento humano y define las modalidades de planificación. Los planteamientos sobre la planificación como un proceso de racionalización de un proyecto nacional de desarrollo, con identificación de una función objetivo y alternativas para su logro,^{8/} son complementados con la idea de que el ejercicio procesal de la planificación se enmarca éticamente en la búsqueda de mejor calidad de vida para el conjunto social. Esto hace posible juicios comparativos sobre bondades y defectos de los procesos de planificación de los asentamientos humanos.

Adicionalmente, cabe reiterar el reconocimiento de la existencia de subsistemas de asentamientos humanos con especificidad metropolitana, predominantemente urbana y predominantemente rural. En todos ellos las necesidades básicas de la población pueden estar atendidas en diversa medida y las diferencias en calidad de vida explicarse por el funcionamiento de mecanismos de naturaleza distinta, aunque siempre pertenecientes a un común patrón de asentamiento humano. El reconocimiento de estos subsistemas valora la opción regional de análisis, en la que es posible identificar componentes e interrelaciones relevantes para el proceso general de planificación.

Al interior de cada subsistema regional de asentamientos humanos existen desagregaciones menores, que usualmente se identifican como el nivel local del asentamiento humano. Esta opción local de análisis es especialmente relevante para dar cuenta de determinados mecanismos generadores de desigualdad social y de calidad de la vida, al tiempo que constituyen unidades de planificación que permiten desarrollar un tipo de planeamiento especialmente activo desde el punto de vista de la participación social.

B. La problemática nacional de los asentamientos humanos

El proceso de asentamiento humano en América Latina y el Caribe muestra la existencia de una problemática que denota los rasgos de una concentración creciente en el proceso de urbanización; una significativa disfuncionalidad entre la distribución de la población y los recursos naturales; un importante incremento de la dispersión rural, y el notable aumento de los habitantes de la región que viven en condiciones precarias.^{9/} Estos rasgos centrales deben especificarse para cada realidad nacional, en la que los factores históricos del proceso de asentamiento, el tipo de especialización y/o de diversidad sectorial, el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y las formas particulares de inserción en la economía internacional, son procesos claves para el análisis de las particularidades nacionales.

El crecimiento de la población y los procesos de migración interna son variables claves que enmarcan los patrones de asentamiento y las características problemáticas particulares que asumen los diferentes subsistemas de asentamientos humanos. En términos generales América Latina presenta altas tasas de crecimiento de población y sus ciudades crecen a un ritmo aún más acelerado. Las proyecciones estiman para el año 2000 casi 500 millones de habitantes para los centros urbanos latinoamericanos. Adicionalmente "19 áreas metropolitanas de América Latina reúnen setenta millones de habitantes y se prevé una población de 250 millones al año 2000. Algunas de las mayores ciudades del mundo se habrán formado en la región y la mayor parte de los países presentarán ciudades del tipo de las grandes metrópolis actuales..."¹⁰/ Esto lleva a concluir como un rasgo clave del patrón de asentamiento humano latinoamericano el binomio urbanización-metropolización.

La mayoría de los investigadores insisten en el rasgo concentrador como la principal característica de ocupación del territorio de la región. Sin embargo, tanta o mayor importancia tiene la dispersión del asentamiento humano en el medio rural latinoamericano. En dichas áreas vive alrededor del 40% de la población de la región y los déficit en necesidades básicas de hábitat superan holgadamente los estándares urbanos. Prueba de ello son las crecientes corrientes migratorias desde las zonas urbanas y principalmente metropolitanas. De allí la interrelación evidente de los dos rasgos dominantes descritos.

Las pérdidas de población por migración desde las áreas rurales no alcanzan a ser contrarrestados por las altas tasas de natalidad prevalecientes. Asimismo, los flujos migratorios operan modificando la estructura de edades de la población rural, limitando el potencial de desarrollo. La existencia de vastas áreas rurales en las que predominan las formas productivas de la "agricultura de subsistencia" y otras en las que se imponen modalidades de capitalismo agrario con tecnologías avanzadas, refuerzan el patrón expulsivo de la población, activando las tendencias crecientes al deterioro rural.

La persistencia en el tiempo de los fenómenos anotados, su presencia en el conjunto de los países de la región, su funcionalidad global con los estilos de desarrollo predominantes y las tendencias anotadas que propician un dinamismo económico concentrador y expulsivo rural, permiten sostener que el proceso descrito es una realidad difícilmente modificable. Establecido esto, las políticas destinadas a contrariar las tendencias señaladas tienen limitado campo de acción. Prueba de ello es que las políticas han ido adquiriendo mayor realismo cuando se afirma, por ejemplo, la necesidad de "controlar el crecimiento metropolitano" o de diseñar mecanismos destinados a "reducir la migración rural".

Ubicados así en la problemática de los asentamientos humanos en la región, conviene destacar las características crecientemente precarias que asumen dichos asentamientos. El acento está puesto entonces en el desequilibrio social que expresa el proceso de asentamiento humano y las peculiaridades con que se presenta en cada subsistema de asentamientos humanos.

/Desde el

Desde el punto de vista global de asentamiento, la inserción internacional de las economías de la región y los modelos internos de desarrollo adoptados son factores claves que explican un conjunto de disfuncionalidades socioespaciales generadoras de desigualdades sociales que conducen a las mayorías sociales de la región a una calidad de vida precaria, especialmente en las grandes ciudades y en el disperso medio rural, en particular en las áreas de predominio de formas productivas agrarias de subsistencia.

Los fenómenos descritos de metropolización-urbanización, dispersión rural y precariedad masiva en los asentamientos humanos, pueden también analizarse desde el ángulo del funcionamiento de los mercados de trabajo. Estos han mostrado en el último decenio 11/ tendencias persistentemente depresivas. Así es como el desempleo y las diferentes modalidades de subempleo se han ido transformando en rasgos estructurales que particularizan los mercados laborales de los países de la región, como resultado de las insuficientes dinámicas productivas, de las inadecuadas modalidades tecnológicas predominantes y de las crecientes tasas de incorporación de población económicamente activa. Es así como el asentamiento precario está correlacionado con la pobreza, producto de los empleos insuficientes y de su correlato en reducción salarial. De ese modo, las magnitudes de necesidades insatisfechas esenciales tienden a crecer drásticamente y la acción gubernamental, aunque superior a las tendencias históricas, es incapaz de absorber las nuevas dimensiones de estos problemas. La marginalización 12/ creciente y los signos de precariedad de los asentamientos humanos son así la expresión dominante en la región.

Las formas de asentamiento precario establecen relaciones simbióticas con las modalidades de asentamiento formal o regulado. Se trata de comunicaciones estrechas y vitales y de relaciones imperiosas e imprescindibles, que estructuran una modalidad espacial única y contradictoria. La simbiosis es aún más expresiva en los asentamientos precarios y formales de las grandes ciudades.

La vitalidad mostrada por el asentamiento precario es evidente en los últimos años, y se le ha estudiado en contextos más amplios de subsistencia propios del sector informal 13/ especialmente en relación con las áreas metropolitanas. Se afirma con razón que las ciudades son "construidas" en un alto porcentaje por los habitantes informales que generan un hábitat precario, con estándares y una evolución muy particulares. El conocimiento cabal de este fenómeno conduce a definir políticas globales que entiendan adecuadamente la interferencia inevitable de ambos contextos, aun en los programas preferentes hacia el sector formal o el informal. Del mismo modo, las cuestiones más globales de la dinámica económica general ejercerán influencia significativa para dinamizar la economía informal. Es así como las conductas especulativas, los bajos coeficientes de inversión, la ausencia de proyectos de inversión infraestructurales de largo alcance y el bajo nivel de ahorro establecen un patrón contextual que favorece la economía informal en los distintos subsistemas de asentamientos humanos. Este conjunto de tendencias se presenta en buena parte de los países de la región y permite afirmar que, de permanecer dichos rasgos, la precariedad será la cuestión vital en la problemática de los asentamientos humanos latinoamericanos.

C.3 Los subsistemas regionales de asentamientos humanos

En esta sección se intenta resaltar lo específico de la problemática de los subsistemas regionales metropolitanos, predominantemente urbanos y predominantemente rurales.

La diferenciación recientemente anotada es relevante porque los problemas enunciados en el acápite anterior adquieren naturaleza particular en los subsistemas regionales mencionados y por consiguiente, las políticas propuestas adoptan una diferenciación territorial similar a la indicada. Por estos motivos es conveniente señalar las principales características de estos subsistemas.

1. Los subsistemas regionales metropolitanos

La concentración de la población en ciudades de un millón y más de habitantes -metropolitización- es uno de los hechos más significativos en el proceso de asentamiento humano en la región. Los estilos de desarrollo predominantes, característicos de un modo productivo capitalista periférico, han activado poderosas formas retroalimentadas de concentración metropolitana. Este proceso puede devenir en la creación de verdaderas regiones metropolitanas, o sea en un sistema espacial que articula, con complejas funcionalidades, la gran ciudad y sus áreas territoriales adyacentes. En estos sistemas, los entornos económico-espaciales de las grandes ciudades cumplen roles económicos fuertemente determinados por las dinámicas dominantes de ellas. De allí que analíticamente es más adecuado considerar las "áreas rurales" periféricas y la metrópoli central en conjunto como un subsistema regional específico de carácter centralmente metropolitano, que en forma separada, como se ha venido haciendo en muchos casos.

Aunque estas regiones están presente en prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe, los procesos específicos de cada uno de ellos determinan diferencias históricas respecto a su aparición, dinámica actual y órdenes de magnitud que generará una interesante variedad en la región.^{14/}

Por otra parte, hay casos de países con varias regiones como las descritas y otros en que una región metropolitana abarca prácticamente al país como unidad de análisis territorial, social y económico, como Montevideo, en Uruguay o algunos países de tamaño pequeño en el Caribe. En todos los casos, sin embargo, las regiones metropolitanas, sean una o varias, juegan un rol dominante en el patrón de asentamiento nacional y presentan un conjunto de características semejantes que vale la pena destacar.

a) Estas regiones concentran crecientes cuotas de población, actuando como receptoras de crecientes migraciones internas ^{15/} de carácter al parecer irreversible, activadas por procesos de concentración de la producción industrial nacional y de las actividades de servicios y construcción, las que habitualmente muestran el mayor dinamismo intrarregional en la generación de empleo. Adicionalmente, los procesos de institucionalización gubernamental adoptan modalidades concentradoras que favorecen el rol dominante de las regiones metropolitanas.

/b) Dado

b) Dado lo anterior, en estas regiones se ofrecen las mejores opciones de empleo, educación y progreso general para gran parte de la población de los países. Así, las migraciones serían la respuesta inevitable a una distribución desigual de las oportunidades de desarrollo en favor de estas regiones, apreciándose en ellas posibilidades reales o aparentes de empleo a los que corresponderían ingresos monetarios superiores a los que predominan en las regiones expulsivas de población.

c) En estas áreas, a su vez, se establecen importantes procesos de diferenciación socioeconómica, producto de una inserción económico-laboral extremadamente heterogénea y de la presencia de actividades económicas con niveles productivos, tecnológicos y de acumulación muy diversos. Lo anterior contribuye a definir una situación que expresa notables diferencias en las pautas de estratificación social, con los consiguientes procesos de segregación económica y espacial que muestran cómo las mayorías poblacionales acceden a un hábitat de gran precariedad.

d) Existen así, al interior de estas regiones, estándares muy diferentes de satisfacción de necesidades básicas de hábitat, lo que es apreciable en la desigual provisión de servicios, dotaciones físicas, distribución del ingreso y acceso a los frutos del progreso técnico, lo que define "... un contexto heterogéneo que pone de manifiesto las desigualdades de las estructuras sociales de los países de la región..."16/

e) En estas regiones surge un conjunto de problemas inherentes a la concentración, que obligan a abrir nuevas áreas de inversión y de proyectos a escalas cualitativa y cuantitativamente superiores, lo que representa costos adicionales de urbanización. Dichas inversiones deben confrontarse con los beneficios de la concentración (propios de las nuevas escalas y externalidades productivas de bienes y servicios) lo que establece las bases de comparaciones costo-beneficio para cada situación concreta.17/

El conjunto de características y circunstancias precedentes puede ser analizado tanto en lo referido al asentamiento humano nacional 18/ como en relación al contexto intrametropolitano, en donde es especialmente destacable la posibilidad de identificar los mecanismos reproductores de desigualdades sociales.

Las opiniones de los especialistas han comenzado a independizarse de los planteamientos de contenido "anti-macrocefalia", al mismo tiempo que las alternativas al ordenamiento espacial de orientación básicamente metropolitana han ido adquiriendo mayor realismo, como señala Jordan cuando establece: "... tendrían que abrirse alternativas a las áreas metropolitanas, lo que haría necesario ajustes bastante importantes de los estilos de desarrollo con el fin de incentivar cambios sustantivos en las pautas de distribución espacial de la población. En ausencia de tales cambios las opciones para la población son cada vez más restringidas y se agudizará la concentración en la ciudad primada, tendiendo a tornarse más conflictivas las presiones sobre las estructuras productivas del medio rural..."19/

/Conviene hacer

Conviene hacer algunas referencias adicionales referidas a planteamientos que se han formulado en relación a contextos nacionales en los que prima la consideración prioritaria de las variables del medio ambiente. En las conclusiones generales del Seminario Regional sobre Metropolización y Medio Ambiente de 1981 ^{20/} se señalan dos posiciones. Para algunos, la concentración y sus correspondientes problemas ambientales son expresión de la injusta distribución social del ingreso, con lo que estos problemas se resuelven disminuyendo esa concentración. La otra postura niega la simetría entre concentración metropolitana y concentración del ingreso y, por lo tanto, entre desconcentración y equidad. Esto revela que, establecida una importante relación entre metropolización y medio ambiente, es impreciso el sentido exacto de dicho vínculo y por lo tanto de las políticas al respecto.

2. Los subsistemas regionales predominantemente urbanos

Estos subsistemas territoriales del espacio nacional corresponden a sistemas de asentamientos humanos en los que se manifiesta un predominio de la influencia urbana. Es decir, sistemas en los que en su estructura predominan asentamientos de calidad urbana ^{21/} que ejercen influencia sobre un conjunto de entidades poblacionales urbanas menores y un espacio rural de entorno.

Se habla de subsistemas porque expresan un conjunto continuo de elementos cuya estructura y relaciones de funcionalidad son de naturaleza predominantemente urbana.

Estos subsistemas tienen una desigual presencia en los países de la región y, a su vez, al interior de cada situación nacional presentan importantes diferencias entre sí. En general, los países de pequeño tamaño de la región tienen pocos subsistemas regionales urbanos, mostrando preferencia por esquemas nacionales caracterizados por una dicotomía rural-metropolitana. Por su parte, los países con un cierto grado de diversidad económico-productiva y con claras diferencias internas físico-geográficas son aquellos en que la presencia de estos subsistemas regionales urbanos es más numerosa y diversa.

El dinamismo de los subsistemas urbanos dependerá, entre otros factores, de:

a) Su especialización económico-productiva, destacándose por su mayor dinamismo y vitalidad aquellos subsistemas en que los sectores exportadores y las actividades nacionales significativas tienen mayor importancia relativa. Por otra parte, cuando los niveles de ocupación de estas actividades son altos, el dinamismo será mayor.

b) Su dotación de recursos y las características del ecosistema natural al que pertenece, lo que define su potencialidad económica, las restricciones o facilidades para el asentamiento humano y las formas de equilibrio posibles con el medio natural de entorno.

c) La proximidad espacial y/o económica con otros subsistemas de la misma naturaleza y con el o los subsistemas regionales metropolitanos, que determina el tipo de relaciones de dominación-dependencia y los márgenes consiguientes de independencia y autonomía. Estos factores de proximidad son, entre otros, determinantes de los roles diferenciados y competitivos característicos de los subsistemas regionales urbanos.^{22/}

d) Los costos de expansión de la red de asentamientos del subsistema respectivo, lo que depende de las economías de urbanización, del aprovechamiento de externalidades y de los umbrales de costos en que se encuentren los asentamientos del subsistema.

En función de diferentes dinámicas y conductas demográficas y económicas será posible establecer una tipología de los subsistemas regionales urbanos. Así, en la región se ha asignado prioridad, como parte de la problemática de los asentamientos humanos, al crecimiento explosivo de ciertas poblaciones emergentes ^{23/} que constituyen la base de generación de subsistemas urbanos emergentes, señalándose que estas situaciones corresponden a enclaves económicos establecidos habitualmente por la propia acción pública en el contexto de estrategias de polos de desarrollo alternativos. Estos subsistemas urbanos han demostrado tener dinámicas muy vulnerables, principalmente por su alto grado de especialización económica y por la dificultad de mantener los flujos de recursos excepcionales requeridos por estos desarrollos territoriales alternativos.

Se ha destacado la existencia de subsistemas regionales predominantemente urbanos sustentados por "ciudades medias" habitualmente limitadas en sus perspectivas reales de crecimiento (afectadas por competencia y/o proximidad de otros subsistemas regionales), en los que se verifican movimientos intrarregionales de población,^{24/} con una tendencia al establecimiento de una predominancia urbana al interior de cada sistema, que así van consolidando su carácter urbano, especialmente cuando su desarrollo absorbe al medio rural de menor dinamismo en que se inscribe.

Se reconoce también la presencia de subsistemas regionales predominantemente urbanos de menor desarrollo relativo en los que, aun cuando sigue observándose una mayor presencia y consolidación de las características urbanas por sobre las rurales, por constituir regiones de escasa influencia nacional, el proceso de urbanización está marcado por una precariedad generalizada.

Tal como es posible definir una variedad de situaciones en los subsistemas regionales urbanos, se pueden establecer algunos rasgos problemáticos comunes que presentan en la región, entre los que destacan:

a) La fuerte dependencia de estos subsistemas respecto del o de los subsistemas regionales metropolitanos, que se expresa en la relación de intercambio comercial, en los desiguales procesos de capitalización e inversión, en el diseño y comportamiento del sistema de transporte y comunicaciones y en los mecanismos de comercialización.

/b) Los

b) Los estándares habitualmente más bajos en relación a los metropolitanos en materia de vivienda, infraestructura y servicios, así como los elevados costos de urbanización debido a una internalización escasa de economías de escala y de interrelación productiva. El bajo nivel de estos estándares se explica en buena medida por los menores niveles relativos del ingreso generado por la actividad económica regional y por los costos comparativamente superiores de la oferta infraestructural.^{25/}

c) El deterioro de los ecosistemas naturales a los que pertenecen los subsistemas, expresado en la disminución progresiva y acelerada de los recursos renovables, el agotamiento de los no renovables y en agudos procesos de contaminación ambiental. Estas formas de deterioro están amparadas en que, ante la ausencia de incentivos locacionales económicos, no se discrimina frente a nuevas preinversiones y proyectos. Así es como, en general, se seleccionan alternativas de desarrollo que suponen un costo ambiental.

d) Las dificultades de integración intrarregional, especialmente la falta de articulación espacial y económica de estos subsistemas, lo que produce diferencias internas muy notorias, que se expresan en primacías urbanas aun superiores a las nacionales y en diferenciales de desarrollo, de actividad productiva y salariales. La desarticulación interior de estos sistemas de asentamientos humanos se ve habitualmente agravada por los desequilibrios intersectoriales y por la heterogeneidad intrasectorial.

e) El deterioro social, característica general del patrón de asentamiento humano, adquiere en estos subsistemas algunas particularidades: afecta con mayor fuerza a las áreas rurales que a los centros urbanos y se manifiesta especialmente en restricciones al acceso a los servicios sociales básicos, fundamentalmente a los de salud. Este conjunto de situaciones favorece el que las regiones urbanas analizadas canalicen migraciones intermedias como situación predominantemente transicional.

3. Los subsistemas regionales rurales

Estos subsistemas del espacio nacional corresponden a entidades de asentamientos en las que se manifiesta un predominio de la influencia rural. La funcionalidad resultante del subsistema es de naturaleza rural, lo que define reglas locacionales fuertemente normadas por los niveles de actividad agropecuaria y básica y una consiguiente estructura difusa del sistema de asentamiento poblado.

Evidentemente las diferencias entre estas regiones es tan significativa que sería muy complejo construir una tipología de subsistemas rurales.^{26/} Entre los elementos por considerar en un análisis diferenciador de estas áreas destacan: i) el tipo de modalidad productiva agraria que predomina; ii) la especialización productiva agropecuaria; iii) la cuestión étnica, y iv) las relaciones entre estas regiones rurales entre sí, con los subsistemas urbanos y con el o los subsistemas metropolitanos.

/Por otra

Por otra parte, el diseño de políticas de cambio agrario 27/ en varios países de la región y su puesta en práctica han afectado las modalidades productivas agrarias y sus formas de asentamiento.28/ Además, algunas políticas de colonización en áreas geográficas geopolíticas prioritarias establecen las bases de eventuales subsistemas rurales expansivos y dinámicos.29/

Más allá de los grados de heterogeneidad presentes en esta diversidad de subsistemas regionales rurales, es posible extraer algunas características principales comunes:

a) La realidad del sistema de asentamiento en estas áreas predominantemente rurales es muy dependiente de las formas productivas agrarias. Estas explicarán el mayor o menor dinamismo de la economía de la región, condicionarán estrictamente las características que asumen los mercados laborales y definirán las relaciones de diferente subordinación de estos subsistemas de asentamiento en relación a los subsistemas urbanos y metropolitanos.

b) En particular, es posible establecer dos modalidades centrales de producción agrícola predominantes en los subsistemas regionales rurales: la agricultura de subsistencia y las formas de agricultura capitalista expansiva.30/ Por cierto esta tipología no agota la naturaleza heterogénea de las formas productivas de estas áreas. Sin embargo, en ambas modalidades "polares" de agricultura se observan persistentes tendencias expulsivas de población. En la agricultura de subsistencia se establece un mercado laboral restringido, de naturaleza básicamente familiar y en la agricultura capitalista se definen combinaciones tecnológicas que favorecen el empleo del capital por sobre la utilización de fuerza de trabajo. Ahora bien, desde el punto de vista del patrón de asentamiento, las formas de mayor dispersión (centros de menor población y mayor cantidad de centros) se dan en la agricultura de subsistencia, mientras que la irrupción de formas de capitalismo agrario tienden a jerarquizar el sistema de centros poblados, reordenando la dispersión precedente en función de uno o pocos centros poblados que concentran el dinamismo productivo. En este último caso se intensifican las migraciones rural-rural como base del nuevo ordenamiento de la población.

c) Las características del hábitat rural en los casos anteriormente descritos se diferencian significativamente. En la agricultura de subsistencia la movilidad de la población es alta, se perciben importantes migraciones estacionales, se observan menores y generalizados estándares en vivienda e infraestructura y gravísimos indicadores en cuanto a calidad de servicios y la población se provee directamente (con sus escasos medios y el uso de tecnologías preferentemente propias y materiales locales) su vivienda. En las formas de agricultura capitalista el hábitat rural se asemeja crecientemente al hábitat urbano, tanto como resultado de las formas superiores de concentración poblacional como por la mayor disponibilidad de medios económicos, producto de las expansiones productivas y formas de mayor relación (aunque primordialmente dependientes) con los subsistemas urbanos y/o metropolitanos. Esta diferencia de estándares es paralela al fenómeno de la polarización entre las formas productivas de referencia y es también destacable el rol de las empresas transnacionales en la introducción y difusión de un tipo de desarrollo capitalista.

/d) En

d) En los subsistemas regionales rurales la relación entre el patrón de asentamiento humano y el medio ambiente natural 31/ es estrecha y compleja, con particularidades también de acuerdo a las formas agrícolas predominantes. El compromiso sobre el medio rural que plantea la agricultura de subsistencia, especialmente referido al debilitamiento o agotamiento de recursos renovables y no renovables, se ve replanteado con mayor intensidad por las formas agrícolas capitalistas, depredadoras del medio natural. Las transformaciones agrarias capitalistas, fuertemente ligadas al rol de los agentes nacionales, se han efectuado a costa del deterioro de los ecosistemas naturales. Sunkel 32/ afirma que se ha invertido la relación entre el crecimiento debido a la expansión de la frontera y el que corresponde al aumento de la productividad, en favor de esta última modalidad. Esto influye sobre el patrón de poblamiento y hace más compleja la adopción de políticas destinadas a mejorar las condiciones de hábitat de los sectores poblacionales rurales, que constituyen de hecho, la más generalizada forma de pobreza de la región.

e) Las condiciones de precariedad en estos subsistemas de asentamientos humanos afectan a grandes sectores de la población. Desde ya, los sectores de subsistencia se encuentran prácticamente al margen de los mercados formales, tienen escaso acceso a productos manufacturados, y a canales financieros e incluso no están sujetos a intervenciones estatales. Esto les obliga a autoconstruir su hábitat, especialmente en lo referido a vivienda. La precariedad se extiende para contingentes tan significativos de la población que puede hablarse de precariedad generalizada. Esto caracteriza a buena parte de los subsistemas regionales rurales de la región, con la sola excepción de áreas de desarrollo agrario capitalista expansivo o regiones rurales particulares que han sido apoyadas como producto de programas de colonización.33/ La precariedad o pobreza habitual de las regiones rurales está acompañada de la heterogeneidad productiva señalada en acápites anteriores, y tiene su correlato en formas de estratificación social variadas; asalariados agrícolas, subasalariados agrícolas, pequeños propietarios agrícolas, campesinado parcelario y medieros, que expresan socialmente la precariedad mencionada con especificidades propias.34/

f) La cuestión regional rural tiene en la problemática indígena otra característica importante, teniendo en cuenta la presencia de cerca de 400 etnias diferentes con alrededor de 26 millones de habitantes que se localizan en distintas formaciones sociales nacionales.35/ Esta presencia indígena, que se remonta al período precolombino, adopta formas de organización socioespaciales que responden a las necesidades propias de esta población. Hay allí relaciones sociales de producción particulares, con predominio de modalidades de autogestión, que incluso se expresan en el área del hábitat, principalmente en cuanto vivienda y servicios urbanos. Detrás de la precariedad de su calidad de vida, la organización productiva indígena presenta interesantes elementos para el diseño de alternativas de producción asociativa que respetan sus ecosistemas de pertenencia.

D. La cuestión local en la planificación de los asentamientos humanos

Entendiendo el nivel local como una instancia de planificación, acción fundamental en el proceso de construcción del hábitat, se hace necesario examinar la naturaleza precisa que la cuestión local presenta en los distintos subsistemas regionales de asentamientos humanos. Este tema se encuentra vinculado a las dinámicas participativas de la base social organizada en cada situación específica y con los procesos de descentralización institucional de los sistemas de planificación.36/

La planificación participativa supone la presencia organizada de los sectores populares en el conjunto de las etapas y niveles ecológico-espaciales que configuran la planificación de los asentamientos humanos.

En este sentido, resulta evidente que en el plano local, o sea en el ámbito espacial inmediato, es donde la participación de la población tiene las mejores posibilidades de alcanzar eficacia. La escala funcional o territorial inmediata es donde el individuo realiza su vida cotidiana y donde acumula las vivencias más profundas de su interacción con el entorno físico y social.

Las instancias nacional y regional suponen inevitablemente para el sujeto una mediación conceptual sobre un espacio no vivido; de allí que las inquietudes y expectativas que las nociones globales de espacio le despiertan sean de índole más intelectual que la vivencia del espacio inmediato. Tan valedera resulta esta argumentación que muchos planificadores urbano-regionales están revisando con interés los aportes de biólogos, ecólogos y antropólogos sobre la importancia perceptiva y social del espacio inmediato.37/

El nivel local como campo perceptivo y, sobre todo, como espacio organizacional, está presente en todos los ámbitos de ordenamiento espacial. Es así como es factible considerar la relevancia de la dimensión local en la esfera de los subsistemas regionales metropolitanos, urbanos y rurales.

Las consecuencias de considerar la dimensión local en la problemática de los asentamientos humanos debe justificarse. En primer lugar, se puede señalar que una buena cuota de la experiencia planificadora en los asentamientos humanos se mueve en este plano. Se pueden englobar así los planes reguladores urbanos, los programas de rehabilitación de tugurios, de loteos y servicios, las políticas de salud ambiental, la capacitación laboral, etc. Una revisión exhaustiva de los esfuerzos programáticos del Estado, ya sean del gobierno central o del aparato local, mostraría la inmensa y variada cantidad de programas y proyectos de índole e impacto local. Lamentablemente no se puede afirmar correlativamente que esta heterogeneidad planificadora haya respondido a una consideración cabal de la importancia del nivel local y mucho menos que haya tenido como actores protagonistas a la comunidad de base.38/

Luego, se puede sostener que el nivel local históricamente -aunque más bien implícitamente- ha sido un foco de interés de la acción gubernamental. Debe destacarse que tal interés tiene dos condiciones excepcionales: i) gran parte de

/la acción

la acción estatal no tiene como protagonista al gobierno local, como podría suponerse desde el punto de vista de la racionalidad administrativa, sino a las agencias sectoriales del gobierno central; ii) la mayor parte de estas acciones no tienen como objetivo explícito impactar a la esfera local, sino más bien ese es un efecto lateral y positivo de las mismas. Se constata así la importancia de las consecuencias espaciales implícitas de muchas políticas espaciales.

En segundo lugar, en América Latina tiene lugar una crítica generalizada a la eficiencia de los esquemas centralizados de gobierno interior. La heterogeneidad institucional estatal ha hecho crisis, en buena parte por la agregación inorgánica de funciones, producto de las distintas presiones que sobre el Estado ejercen los grupos sociales representados en la cúpula de la toma de decisiones.

Distintas alternativas de reforma administrativa han proliferado en la región y el elemento común es la tendencia descentralizadora del aparato institucional, que viene a favorecer principalmente el régimen de gobierno regional y local. Estas reformas no siempre llevan un sello efectivamente democratizador, aunque expresen un indudable aumento de poder decisonal de la esfera local. La mayor potenciación de esta descentralización dependerá de la capacidad de concertación entre el gobierno local y la comunidad organizada.^{39/}

1. La especificidad local en el subsistema metropolitano de asentamientos humanos

La escala local en el sistema metropolitano supone el reconocimiento del ámbito efectivo -con fines de política- que incorpora este nivel. Posiblemente este sea a escala de barrio, o a lo más incluye el ámbito municipal o comunal. Un nivel superior atenta contra las posibilidades de participación espontánea, estable y efectiva de la comunidad. Esto porque el ámbito local se especifica no tanto por un rango físico-espacial reducido, sino principalmente como el contexto cotidiano de la comunidad.

Luego es fundamental distinguir entre la instancia local y la necesidad de participación popular en el proceso de planificación de los asentamientos humanos. La instancia local implica la participación popular, pero esta última se prolonga, vía representación o mediación organizacional, hasta la planificación de asentamientos humanos a nivel nacional.

Se recalca esta distinción dado que el margen de competencia del nivel local en los instrumentos de planificación es limitado, y se puede caer en la tendencia de sobrevalorar los instrumentos locales de planificación, e indirectamente restar relevancia al instrumental metodológico de rango regional o nacional. Esto debido a una asociación estrecha entre representación popular y ámbito local.

Por lo tanto, en la problemática metropolitana, el nivel local difícilmente podrá modificar en forma directa las dinámicas estructurales del conjunto del sistema metropolitano, pero si acentuar y elevar la eficacia de las decisiones que afecten el ámbito del barrio. No debe descuidarse que la escala local en el

/nivel metropolitano

nivel metropolitano incorpora también dimensiones tales como la participación en el sistema educativo, sanitario, de recreación y cultura, que tienen tanta importancia en el hábitat metropolitano inmediato como en la dotación infraestructural de capital social básico.

Probablemente hay dos situaciones del nivel local metropolitano que son particularmente críticas:

a) La crisis del gobierno local, por la pérdida progresiva de sus funciones de gobierno interior y el empobrecimiento de la calidad técnica de sus recursos humanos. Esta crisis también tiene una dimensión financiera por la incapacidad estatal de modificar el mecanismo de impuesto territorial destinado a capturar la plusvalía urbana y la expansión especulativa de los precios del suelo.

b) La atomización de la organización popular local. La heterogeneidad de intereses en el plano local y la inestabilidad social, política y laboral de grandes masas de población metropolitana hacen muy precaria la existencia organizada de mecanismos autónomos de gestión local. Se suple esta deficiencia con la articulación de movimientos y organizaciones metropolitanas, que ganan en capacidad de presión y representatividad frente a un actor centralizado como el gobierno.

2. Lo local en el subsistema regional urbano

Muchos de los problemas de los asentamientos humanos metropolitanos se encuentran reiterados en esta instancia. La precariedad de la calidad de la vida urbana es similar o aun más grave en muchas de las ciudades medias de la región. No obstante, hay una disminución del rango físico espacial, y eso tiene consecuencias importantes para lo específico del nivel local en el subsistema regional urbano.

La distancia entre el contexto vivencial local y el plano de la programación se reduce substancialmente. Así tenemos que el nivel metropolitano margina de la capacidad de intervención del plano local muchos proyectos de inversión urbana masiva, por exigencias de economías de escala, estructura administrativa de gestión del proyecto y mecanismos de financiamiento.

En este subsistema, las iniciativas programáticas suelen ser de impacto y visibilidad directa para la comunidad; el proceso de sensibilización, movilización y participación se ve eventualmente favorecido; la estructura administrativa tiende a coincidir con el ámbito del espacio urbano y los frutos de las acciones son percibidos corrientemente por la población.

Empero, la reducción del ámbito físico espacial, vivencial, administrativo y programático no se expresa -en el estudio de situaciones prácticas- en una elevación de la eficacia planificadora del hábitat en este nivel. Las causas hay que rastrearlas en las secuelas del patrón concentrador del sistema de asentamientos humanos que existe en América Latina, en el cual las oportunidades locacionales, tanto para actividades productivas como para personas, se concentran en las áreas

/metropolitanas, limitando

metropolitanas, limitando la base productiva regional y la capacidad de los recursos humanos. El dinamismo de las élites locales se ve muy reducido, en beneficio de la migración de éstas a zonas metropolitanas. Podría afirmarse que el subsistema regional urbano posee el esqueleto básico para una planificación con énfasis en la esfera local, pero el estilo de desarrollo característico de América Latina la ha privado de la vitalidad necesaria para florecer. Deben destacarse no obstante, interesantes intentos en el campo de la experimentación social para revitalizar la ciudad media.40/

Es posible que en este caso, la vitalización del subsistema regional urbano le haya otorgado una importancia unilateral a la localización inducida de industrias o a la creación de infraestructura atractiva para la relocalización productiva (hardware), siendo factible que una alternativa que incentive los aspectos organizacionales y administrativos (software) tenga mayor eficacia y menor costo. En esta línea, son promisorias las investigaciones desarrolladas para pesquisar los movimientos de índole regional y su capacidad para la reestructuración del espacio.41/

3. El ámbito local en el sistema de asentamientos humanos rurales

Una característica del sistema de asentamientos humanos rurales sucesivamente destacada por los planificadores de la región es su dispersión. La explicación de ésta puede encontrarse en algunos elementos como los siguientes: i) la desaparición de las economías de escala, externas y de aglomeración que van asociadas a las aglomeraciones urbanas, y que hace casi impracticable una alternativa industrial desconcentradora con base rural; ii) el encarecimiento en la prestación de servicios rurales sociales, por cuanto los programas sociales masivos también disfrutaban de economías similares a las anteriores áreas urbanas; iii) la ineficacia administrativa del gobierno local,42/ que debe administrar espacios dispersos, con obvias dificultades de transporte y accesibilidad; y iv) el desafío de lograr una interlocución con organizaciones populares en el área, afectada además por la dispersión y por el menor nivel de socialización política y organizativa de la población.

En suma, de estos y otros posibles argumentos, se podría concluir que el nivel local rural presenta una situación severamente restringida para enfrentar con eficacia alternativas planificadoras de asentamientos humanos.

Sin embargo, existen recursos potenciales que pueden servir eficazmente para activar este nivel en el subsistema rural.

Un factor importante es la fuerte presión por la tierra que distingue universalmente al campesinado, lo que se traduce en una identidad subjetiva con su hábitat, muy superior a la que se puede encontrar en los habitantes de los subsistemas urbanos y metropolitanos.

Esta presión por la tierra frecuentemente los ha llevado a constituir movimientos reivindicativos agrarios de magnitud y relevancia política en América Latina, los que habitualmente se han desarticulado posteriormente por la falta de ligazón con otros actores sociales interesados en el cambio estructural.

/Muchos asentamientos

Muchos asentamientos humanos rurales han desarrollado formas de cooperación mutua que desmienten en parte la resistencia del campesinado hacia formas de propiedad y producción colectivas.

A su vez el campesinado, en las experiencias llevadas a cabo, generalmente ha demostrado gran acogida a iniciativas de cooperación en el plano del acceso al crédito, comercialización e insumos. La recepción de innovaciones sobre protección ambiental ha sido auspiciosa, como también la actitud favorable para el desarrollo de tecnologías intermedias.

Este conjunto de argumentos, unidos a la existencia de subsistemas rurales de asentamientos humanos con gran arraigo e identidad cultural, le da márgenes de mayor factibilidad a propuestas de planeamiento local en estas regiones, especialmente en cuanto a las de hábitat, toda vez que se ha reconocido que gran parte de estas necesidades son satisfechas por autoconstrucción.

4. La institucionalización local: costos o ventajas para la planificación

Resulta difícil abordar la consideración de esta instancia sin aludir a sus eventuales costos y ventajas para la planificación del asentamiento humano. Desde un punto de vista estrictamente técnico, establecer con énfasis en el planeamiento local supone algunos riesgos que es necesario evaluar:

a) La pérdida de eficiencia administrativa en relación a la gestión centralizada de programas, por cuanto la dispersión de programas en los distintos ámbitos del nivel local obliga a prolongar y hacer más cuidadoso el proceso de compatibilización a nivel regional y nacional.^{43/}

b) La identificación subjetiva de necesidades, aunque se reitera en diversas evaluaciones de la planificación de América Latina la necesidad de estimular la detección de necesidades a nivel local;^{44/} la exacerbación de este mecanismo puede llevar a una dispersión anárquica de las necesidades de la población, al respetar una priorización que difícilmente podrá coincidir con las necesidades objetivas a escala nacional.

Estas consideraciones deben tomarse en cuenta en la definición de políticas por la activación del nivel local, dada su relación con los procesos de democratización fundamentales de las sociedades de la región. Se establece eso sí, que la sociedad asume los posibles costos "directos" que puede involucrar un estilo de desarrollo centrado en la escala humana, en beneficio de las ventajas futuras de la autorealización individual y de la organización de la sociedad.

E. Los movimientos sociales y la participación en el hábitat

El tema de los movimientos sociales surge inevitablemente en el debate sobre los asentamientos humanos de la región. Se trata de observar que las cuestiones analizadas tienen su correlato en la estructura social y que existen razones objetivas

/y subjetivas

y subjetivas capaces de generar movilización social con distinto grado de articulación. Se definen así los movimientos sociales en torno a los asentamientos humanos.

Dado que la magnitud de las situaciones expresadas en este texto han ido creciendo significativamente, al punto de que podemos hablar de una "problemática" de los asentamientos humanos, es lógico sostener que los movimientos sociales territoriales deben tener en forma correspondiente mayor dinámica en el quehacer político y social de la región. La variedad de problemas, su creciente complejidad y la especificidad que tienen en los diferentes subsistemas regionales de asentamientos humanos, le agregan particularidades a los movimientos sociales de base territorial.

La temática de los movimientos sociales ha sido investigada especialmente en relación con las áreas metropolitanas y, en particular, en torno a la demanda de vivienda y servicios urbanos. Castells ^{45/} y otros autores ^{46/} han tratado este tema, investigando el carácter de estas movilizaciones sociales, su vinculación con otras modalidades de presión, su relación con el Estado y su trayectoria, especialmente en referencia a los procesos políticos de cambio en la región.

La investigación en otros ámbitos territoriales es considerablemente menor y de hecho esta es una de las áreas claves para investigaciones futuras. Aparece como incomprensible que se hayan diseñado en la región importantes programas de desarrollo territorial alternativo, como el caso de los "polos de desarrollo", ^{47/} con flujos notables de inversión pública y privada, esperándose la inducción de dinámicas de crecimiento, sin haber considerado como variables relevantes los movimientos sociales, sin lo cual es prácticamente imposible asegurar la factibilidad sociopolítica de las propuestas.

En un seminario que se efectuó en México en 1978 para discutir la "cuestión regional" en América Latina ^{48/} se destacó adecuadamente la necesidad de orientar investigaciones en este sentido, especialmente destinadas a identificar y calificar la existencia de movimientos sociales de base regional y evaluar los efectos políticos y territoriales de su existencia.

1. Movimientos sociales territoriales: hipótesis preliminares de trabajo

El objeto de este estudio, en este aspecto tan relevante es presentar algunas hipótesis preliminares de trabajo sobre los movimientos sociales territoriales, con el objeto de contribuir al debate sobre este tema.

a) Se han destacado los movimientos sociales urbanos ligados al fenómeno de la "marginalidad urbana", donde se ha especificado la estratificación ocupacional de las masas marginales, distinguiendo el proletariado urbano, artesanos y pequeños propietarios, subproletariado y lumpenproletariado. ^{49/} Además existe una dimensión

/ecológica de

ecológica de la marginalidad definida por la incapacidad de ingresar en el mercado, lo que connota un fenómeno socialmente más amplio que si se emplea el criterio ocupacional.^{50/} En ambos casos se habla de un conjunto de sectores heterogéneos en sus intereses, que también en otros enfoques han sido analizados como "los pobres urbanos" o el "mercado informal urbano". Se señalarían como hipótesis de comportamiento sobre los movimientos sociales urbanos su falta de cohesión, reconocida su diversidad, y un nivel de conciencia política atrasado dada su débil relación con los procesos productivos. Se impondrán organizaciones sociales precarias, centradas en una perspectiva reivindicativa y aun particularizada en las demandas de tierra, vivienda y servicios urbanos anexos.

b) Existirá, sobre la base de lo anterior, la posibilidad de distinguir los movimientos sociales urbanos de corte autónomo y los movimientos sociales de naturaleza "clientelística". Los primeros son movimientos organizados y dirigidos por los pobres urbanos, sin la influencia de organismos estatales, partidos políticos o entes del sector privado. El carácter de las reivindicaciones de estos movimientos es independiente del Estado, en lo que se refiere a formas de movilización, tipos de necesidades y normas. Los logros de estos movimientos han sido considerados restringidos, tanto en su alcance como en su duración,^{51/} aunque también se les reconocen logros significativos:^{52/} tenencia legal de tierras, oposición a programas de erradicación de asentamientos irregulares y de renovación urbana, programas de autoconstrucción y enfrentamiento colectivo de las necesidades de hábitat. La hipótesis establece que los movimientos sociales autónomos cifran sus logros en función de la continuidad de los procesos sociopolíticos de los que forman parte; y en contextos más limitados, los avances adquieren un carácter marcadamente parcial e inestable. Respecto de los movimientos "clientelistas", siempre implican alguna modalidad de cooptación gubernamental, que ha sido interpretada como un medio para transformar la conciencia de los grupos populares por la vía de una mayor legitimación del Estado,^{53/} o bien que el control tiene una fundamentación instrumental hegemónica en la medida que el Estado impone opciones realistas.^{54/}

c) La hipótesis siguiente se refiere a la posibilidad de que los movimientos sociales desarrollen capacidad de alianza con otros sectores sociales, situación obstaculizada por la heterogeneidad propia de los movimientos de base territorial y por las diferencias reales con los movimientos sindicales. Las circunstancias de unidad se dificultan por las diferencias históricas entre los movimientos sindical y poblacional, por la mayor tendencia unificada del primero y porque los partidos y grupos políticos tienden a priorizar una u otra dirección prioritaria de adherencia.

d) Las propuestas anteriores hacen referencia a los movimientos sociales urbanos y fundamentalmente metropolitanos. En las grandes ciudades de la región, dada la naturaleza de la "problemática" metropolitana, crece la importancia relativa de estos movimientos sociales. Esto lleva a alterar algunas de las hipótesis anteriores, revalorizando la mayor cohesión interna y consiguiente capacidad de alianza con otros movimientos sociales y de su rol transformador de la realidad metropolitana.

/e) Los

e) Los movimientos sociales a escala de subsistemas regionales urbanos observan una dinámica menor, respondiendo al tipo de problemas propios de esas regiones, y así las proyecciones de estos movimientos sociales son de menor dinámica relativa. En las regiones urbanas emergentes (las que por circunstancias propias y/o mayor apoyo gubernamental muestran mayor dinamismo) las similitudes son importantes con las regiones metropolitanas. Resulta de interés destacar aquí, a esta escala, que diversos sectores empresariales y comerciales han logrado generar movimientos sociales regionales de importancia.

f) Los movimientos sociales a escala de subsistemas regionales rurales nos llevan necesariamente al análisis de los movimientos campesinos y a las formas de movilización social donde la reivindicación por la tierra y el cambio en las modalidades productivas agrarias adquiere clara superioridad en relación a las demandas y reivindicaciones por vivienda, infraestructura y servicios. Diversos estudios han enfatizado el análisis de estos procesos en distintas circunstancias sociopolíticas.^{55/}

2. Movimientos sociales y formas de participación

Es necesario recalcar la especificidad de estos movimientos sociales en los países de la región. Conviene apreciar esta variable en función de las propuestas de participación social, dado que se comparte que la organización de las principales víctimas del actual estado de cosas es clave para toda mejora de la calidad de la vida.^{56/} De este modo, se relacionan los movimientos sociales con las formas participativas, entendidas éstas como las modalidades de relación entre la acción social y definidas como vehículo estratégico para la mejoría de la calidad de la vida de los asentamientos humanos de la región.

Las formas de participación deberán precisarse en los subsistemas regionales, dependiendo de la naturaleza de los movimientos sociales a cada nivel, de las circunstancias sociopolíticas generales que establecen un "umbral de factibilidad" para las formas de participación, de las capacidades institucional-gubernamentales y de la experiencia participativa previa.

Se puede hipotetizar que existirá una mayor posibilidad de formas participativas donde existan antecedentes históricos de participación, donde las demandas básicas en torno a las que se da la participación se complementen con la existencia de canales institucionales y respuestas gubernamentales y en donde sea posible establecer formas de concertación concretas entre la dinámica social básica y la gubernamental.

En términos generales se puede hablar de participación de la base social organizada en función de:

a) Ejercer demandas sobre las entidades gubernamentales o semigubernamentales en materia de infraestructura, vivienda y servicios; esto conduce a formas de participación para la movilización reivindicativa directa.

/b) Organizarse

b) Organizarse para los procesos directos de producción de vivienda, infraestructura y servicios, mediante modalidades autogestionadas; se trata aquí de formas de participación activas que suelen requerir historias organizativas extensas y altos niveles de conciencia.

c) Establecer organizaciones y/o movimientos de corte sociopolítico capaces de influir el proceso de toma de decisiones relativo a las acciones básicas en el campo de los asentamientos humanos; esto implica formas superiores de participación, destinadas a ampliar el ámbito participativo específico.

Estas modalidades participativas no constituyen alternativas entre sí, y lo más probable es encontrar complementariedad entre ellas, con un énfasis generalizado en los países de la región en las formas reivindicativas tipo a). El contexto sociopolítico favorece o limita la potencialidad de las formas participativas, al tiempo que influye en la estabilidad del vínculo gubernamental-social, de vital importancia en los procesos de planificación.

Las consideraciones anteriores llevan a plantearse la existencia de una planificación participativa, especialmente aplicable a la temática de los asentamientos humanos (dada la especificidad de ella: su urgencia, gravedad proyectada, situaciones de grave precariedad, etc.) y en que se reconoce una gran importancia a las formas orgánicas que alcancen de los movimientos sociales.

La temática de la planificación participativa ha sido tratada en distintos enfoques,^{57/} y se ha adoptado para este estudio que planificación participativa es "el conjunto de enfoques, teorías, metodologías y procedimientos, mediante los cuales se definen y establecen canales permanentes y abiertos para que los sectores, grupos e individuos puedan acceder, de manera pluralista, a las oportunidades de definir políticamente las decisiones de desarrollo".^{58/} En dicho contexto, la planificación participativa se vincula estrechamente con una forma de relación superior entre el ente gubernamental (y/o sus diversas instancias sectoriales y territoriales) y la base social organizada. En concreto, se expresará en formas de participación reivindicativa, productiva y política.

Se concibe un proceso participativo correlacionado con un proceso de democratización al interior de la sociedad, que lo posibilita y le da sentido. De ese modo la participación es también una forma de transferencia del poder social. Se la supone también como un proceso general en el sistema social y de planificación, y por tanto se presentará en las distintas fases metodológicas, desde la definición y orientaciones básicas de los diagnósticos hasta los resultados de proyectos. Del mismo modo la planificación participativa supone una readecuación importante de la institucionalidad gubernamental y una revitalización del vínculo entre lo técnico y lo político en las formas concretas de planificación.^{59/}

Diversas recomendaciones han sido establecidas sobre el planeamiento participativo que fluyen de una experiencia variada y compleja, aunque conducente a reflexiones similares:^{60/} necesidad de un fortalecimiento continuo del ejercicio

/democrático, acceso

democrático, acceso a la información, educación para la participación, actitud de receptividad y respeto a las preocupaciones de la comunidad, pluralismo ideológico, control de expectativas desmesuradas, conocimiento de las potencialidades y recursos de la comunidad y acopio sistemático de las experiencias anteriores.

Subsisten, aun con las referencias anteriores, tanto la idea de una planificación participativa en que se considera la participación como característica técnicamente necesaria y generadora de mayor eficiencia, como la concepción de una planificación participativa que acoge la participación como un objetivo "en sí", como una necesidad básica no satisfecha para importantes mayorías sociales, que en el ámbito de la calidad de la vida. Esta última perspectiva es la que aquí se asume y que es uno de los elementos guías de la declaración de Tepoztlán en mayo de 1980,^{61/} en la que se sostiene que las claves de la planificación de los asentamientos humanos son la redistribución y la participación. Esto implica asumir los costos relativos de ineficiencia técnica y administrativa, que puede implicar inicialmente la puesta en marcha de un esquema de planificación participativa.

Conviene destacar finalmente que en el caso de los asentamientos humanos, la participación implica formas concretas en las distintas fases metodológicas del proceso de planificación, constituye un elemento esencial de un proceso socialmente activo y vitaliza la relación entre la sociedad y los agentes públicos. La opción pone énfasis en la participación en torno a proyectos de inversión en los distintos subsistemas regionales de asentamientos, tanto en sus fases de preparación como de evaluación, ejecución y análisis de resultados.

F. Las modalidades predominantes de planificación de asentamientos humanos en la región

Las situaciones y procesos de asentamiento humano en la región, que se han analizado en las secciones anteriores de este estudio, han sido objeto de modificaciones y cambios, producto tanto de la acción privada como del sector público a través de políticas generales y específicas y de los grupos sociales de base. Todos ellos condicionan el hábitat actual y el futuro. Su acción, orientada en el tiempo y coherente con los esfuerzos por el desarrollo, acoge explícita o implícitamente importantes procesos de planificación.

Así la planificación en el ámbito de los asentamientos humanos, más allá de sus formas institucionales gubernamentales, tiene una larga historia que en este capítulo intenta resumirse en sus aspectos centrales. Como en la distinción efectuada entre el patrón de asentamiento nacional y los subsistemas regionales de asentamientos, es posible analizar las modalidades predominantes de planificación desagregadamente.

En esta síntesis se acoge la revisión crítica que el ILPES ha realizado sobre el estado de las formas de planificación que han predominado en América Latina y el Caribe ^{62/} y las revisiones globales a las que son sometidos los procesos de planificación en la región.^{63/} Se asume así un concepto de planificación en que

se la identifica con un proceso ligado estrechamente a los demás procesos sociales. Esto lleva a una connotación centralmente política de la planificación, ligándola a proyectos políticos nacionales. Este enfoque es especialmente válido cuando el ejercicio de la planificación se efectúa en áreas críticas del proyecto político de desarrollo, como es el caso de los asentamientos humanos. El progresivo deterioro rural y el éxodo de población campesina, la existencia de significativas concentraciones metropolitanas y la creciente presencia de poblaciones marginalizadas urbanas y rurales en la región, son todos problemas político-sociales de principal magnitud.

El agente predominante y casi exclusivo en los procesos de planificación es el sector público. Los gobiernos actúan a través de sus políticas globales y específicas y de su institucionalidad correspondiente. A ello se agrega con un rol secundario, aunque significativo, el sector privado empresarial, especialmente en lo que se refiere al papel de los inversionistas privados en las áreas propias de los proyectos rentables (sector de la construcción, proyectos de infraestructura, viviendas para el mercado, servicios privados, etc.). Lo habitual es que el monto de las inversiones y la ausencia de una demanda efectiva masiva haga que el sector privado aparezca como un agente subordinado en las propuestas de planificación sobre asentamientos humanos. Finalmente, los grupos sociales marginalizados, con mayor o menor organicidad y trayectoria de acción colectiva, operan como agentes de gran influencia en la autoconstrucción de su hábitat e influyen drásticamente en las políticas y formas que adopte la planificación de los asentamientos humanos. El creciente reconocimiento de estos agentes, habitualmente vistos al margen de los procesos institucionales de planificación, representa el principal desafío de las futuras formas que adoptan los procesos de planificación en la región.

También ha ocurrido en la región que diferentes modalidades institucionales de planificación, bajo diversos programas de acción sectorial, formen parte de la historia reciente sobre planificación de los asentamientos humanos. Destacan los esfuerzos de planificación regional,^{64/} de planificación urbana y/o metropolitana, las propuestas sobre desarrollo rural integral,^{65/} los planes y programas de infraestructura económica y social básica, las propuestas medioambientales referidas al ámbito de los recursos naturales y las variadas formas de planificación social presentes en la región.^{66/} En la actualidad, en muy pocos países latinoamericanos se observan esfuerzos institucionales de planificación circunscritos específicamente a los asentamientos humanos, y la principal excepción la constituye la SAHOP en México.

1. La planificación regional: un esfuerzo de aproximación

Las experiencias de planificación regional son de innegable importancia en la región y constituyen una de las fuentes reales de planificación de los asentamientos humanos, especialmente en lo que se refiere al ordenamiento del territorio y a las propuestas de desarrollo regional alternativo. En diversas instancias se ha efectuado una revisión sistemática de estas experiencias y su evolución en las últimas décadas. Corresponde aquí destacar las manifestaciones principales de estas experiencias:

/a) En

a) En un comienzo la planificación regional se desarrolló centrada en la elaboración de programas específicos que afectaban a ciertas secciones territoriales, teniendo un énfasis intrarregional que prioriza la planificación de cuencas hidrográficas y de regiones problema. Además, son destacables ciertos énfasis de acción sectorial, especialmente relacionados con programas de infraestructura y transporte, y las prioridades territoriales propias de los programas de infraestructura social básica. En distinta medida esas tendencias iniciales predominan, casi sin contrapeso y la práctica actual del planeamiento regional en la región sigue asumiendo esos rasgos básicos.

b) Desde el decenio de 1970 se comenzó a observar una tendencia creciente hacia la planificación regional a escala nacional, con énfasis en las propuestas de ordenamiento nacional del territorio, con inclusión de una función de objetivo territorial, de algún planteamiento de compatibilización sectorial y de incorporación más adecuada a los postulados básicos de los modelos de desarrollo predominantes. Este enfoque, reconociendo sus necesarias particularidades nacionales, generalmente se complementó con los esquemas de planeamiento intrarregional.^{67/}

c) Las distintas prácticas de planificación regional en la región se concentraron en dos tareas fundamentales: el proceso de regionalización y las iniciativas de descentralización gubernamental. Esto plantea una sobredimensión institucional de esta práctica de planificación y le asigna un cariz más académico que aplicado a estos esfuerzos gubernamentales. Buena parte de las perspectivas críticas a dichas modalidades se concentran en factores como: ausencia de un enfoque centrado en propuestas de acción económica productiva; proceso excesivamente vinculado al agente estatal; escasa valoración de las formas de gestión y ejecución de programas y proyectos; falta de reconocimiento de las diferenciaciones regionales reales en los países (especialmente las diferencias entre contextos urbanos y rurales y entre sistemas territoriales metropolitanos y urbanos con presencia de ciudades medias).

d) Los objetivos habituales de la planificación regional se relacionan con la integración territorial, la disminución de los desequilibrios productivos y demográficos, el control de la metropolización y el desarrollo de territorios específicos. Existe implícita una imagen objetivo de equilibrio territorial.^{68/} Estos planteamientos son básicamente comunes en la región, y están presentes en las diversas vertientes ideológicas en que se inscriben las propuestas de planificación regional.^{69/} Esto hace que las formulaciones de objetivos de política regional sean un "discurso ideológico" más que un conjunto de propuestas de acción, o que sean formulaciones académico-teóricas centradas en concepciones básicamente utópicas. Esto representa parte substantiva de la presente crisis de los objetivos habituales de la planificación regional en la región. Incluso han surgido formulaciones, también provenientes del ámbito académico, tesis alternativas que contrarían los planteamientos habituales.^{70/} Entre otras surgen ideas sobre la inevitabilidad y más aún, las ventajas de la concentración metropolitana, lo que aconseja una línea de planificación más realista. En definitiva, se constata un debate profundo sobre los objetivos propios del ordenamiento territorial nacional y regional.

/e) Los

e) Los esfuerzos de planeamiento regional en la región han sido intentos escasamente vinculados a otros esfuerzos por el desarrollo. Es especialmente grave, en la mayoría de los países de la región, la ausencia de relación con los esfuerzos de cambio agrario, que es donde están y/o se generan buena parte de los fenómenos que las políticas de planificación regional intentan corregir. También la desvinculación es clara con las propuestas de desarrollo industrial, con las políticas sobre medio ambiente y los ecosistemas de recursos naturales, con las políticas de transportes y comunicaciones, con la planificación energética y con las políticas más explícitas para la mejora de las condiciones de vida de los sectores sociales en extrema pobreza.^{71/} Parece evidente que una regionalización, en el sentido de diferenciación territorial, puede contribuir a mejorar las propias propuestas sectoriales y a sentar las bases de una acción regional como producto de una "acción sectorial concertada". Se trata, en términos prácticos, de apreciar con perspectiva territorial el conjunto de los problemas nacionales, más que de crear una institucionalidad regional que se adiciona a las institucionales preexistentes.

f) Finalmente están los aspectos relacionados con las formas de participación social. Se ha sostenido que el nivel regional posibilita esquemas y modalidades de participación superiores, porque la acción gubernamental es más directa, los problemas son más específicos y se ve facilitada la movilización ciudadana. Sin embargo, la práctica de la planificación no confirma estos postulados habituales, por ineficacias propias de cada experiencia más que por falta de validez de los referidos postulados. Son explicaciones importantes de la realidad anotada la particular ineficiencia con que son tratadas las formas de participación y la falta de un proceso ligado de descentralización-participación-democratización, vale decir, de una concepción política global de respaldo a las propuestas regionales y locales.

2. Otras formas "sectoriales" de planificación de los asentamientos humanos

El planeamiento de los asentamientos humanos tiene facetas que no siempre corresponden directamente a las formas de planificación regional. La planificación urbana (y en particular la planificación de las áreas metropolitanas), la planificación física de las áreas rurales, la planificación del medio ambiente, la planificación de la infraestructura y la planificación social. Estas formas de planificación "sectorial" se vincularán más directamente con algunos de los subsistemas de asentamientos humanos, como es el caso de la planificación física de las áreas rurales y la planificación de subsistemas predominantemente rurales. Se destacarán algunos rasgos relevantes de estas formas de planificación, con el objeto de entender toda la realidad de la planificación de los asentamientos humanos en la región.

Sobre la planificación urbana y/o metropolitana existe una larga tradición en América Latina, que se desarrolla enfatizando mecanismos como la zonificación, la densificación y el control de la expansión urbana. Instrumento privilegiado al respecto son los planes reguladores. En el ámbito de las grandes ciudades han surgido en los últimos años, problemas más específicos para la planificación

/metropolitana: el

metropolitana: el mercado del suelo, la vivienda, el transporte urbano y la estructura de comercialización. Esto ha llevado a reorientar el tipo de planeamiento metropolitano hacia formas más realistas a favorecer la participación social como factor de eficiencia para la planificación. El tratamiento cada vez más sistemático de las distintas formas de marginalidad que dan lugar a la "ciudad informal" ha contribuido a valorizar estos agentes sociales como intervinientes en el proceso de autoconstrucción de su hábitat. Varios de los planteamientos sobre planificación de los asentamientos humanos se dedican casi exclusivamente a estas formas de planificación urbana.

En relación con el planeamiento físico de áreas rurales destacan las concepciones sobre "desarrollo rural integrado", que tienen la particularidad de ubicar las propuestas sobre hábitat en el contexto de la reorganización productiva, estableciendo una visión más global de la provisión de vivienda, infraestructura y servicios. También se destacan en esta línea los esfuerzos de colonización y el tratamiento de áreas rurales especialmente deprimidas donde predominan economías de subsistencia. En este campo de la planificación de los asentamientos humanos se han producido nuevos aportes que parten de una revalorización del campo como factor clave en el desarrollo de los países de la región 72/ y que se ubican en la perspectiva de la revitalización productiva alimentaria, de la generación de empleo y de la fuerte expansión en VIS, 73/ para de ese modo alterar el patrón de distribución territorial de la actividad económica y retener población en las áreas rurales.

La planificación del medio ambiente ha surgido con particular importancia en la región en la última década, 74/ producto de la revaloración de los recursos naturales como factor clave en las pautas futuras de desarrollo y de las urgentes intervenciones destinadas a proteger los ecosistemas naturales deteriorados. Entendido el medio ambiente como una dimensión global dentro de la cual se condicionan y relacionan los procesos naturales con los económicos y sociales se ha desgregado la temática en las siguientes áreas problema: energía, recursos naturales, contaminación, uso de la tierra y asentamientos humanos. Las proposiciones de planificación en estas líneas se relacionan muy estrechamente con la cuestión de los asentamientos humanos.

El planeamiento de la infraestructura económica, básicamente de transportes, comunicaciones y energía 75/ ha sido importante en la región, toda vez que comprometen la acción gubernamental directa y sus proyectos de inversión están habitualmente vinculados con canales de financiamiento externos. Estas formas de planificación han asumido una preeminencia técnica orientada a los proyectos, lo que favorece su integración efectiva a las instancias de planificación en las distintas categorías de subsistemas de asentamientos humanos.

En cuanto a la planificación social, surgen distintos enfoques que comprenden perspectivas sectorialistas (con marcado énfasis en salud, educación y vivienda), el enfoque unificado y el planteamiento de la pobreza crítica. En estas visiones y en la variada práctica de planificación en estas temáticas hay clara relación

/con la

con la planificación de los asentamientos humanos. Establecido que la satisfacción desigual de las necesidades básicas de los distintos sectores de la población tiene una connotación geográfica, queda claro que los esfuerzos de planificación social requieren especificarse en los subsistemas de asentamientos humanos. En particular ésta es un área que se presta primordialmente para la activación del espacio local.

3. El impacto de las políticas implícitas en los asentamientos humanos

La configuración de los asentamientos humanos también es afectada por la actuación de políticas estatales no necesariamente asociadas a modificar algún aspecto específico de la ocupación socioeconómica del territorio. En este concepto se agrupan las llamadas políticas espaciales implícitas.

Hay creciente evidencia sobre los impactos reales que estas políticas implícitas tienen en la distribución espacial de actividades y personas. También hay que reconocer que ellas, de cualquier modo, están presentes en todos los países, con o sin planes explícitos sobre asentamientos humanos. Más aún, algunos planificadores consideran que esta modalidad de política se ha mostrado más "eficaz" que las políticas inductoras directas en la planificación urbano-regional.^{76/}

Sin embargo, hay que aceptar, que aunque la hipótesis de la mayor eficacia de las políticas indirectas para afectar el espacio socioproductivo es muy atractiva, hay hasta ahora poca evidencia para inclinarse por una u otra tesis.

Entre las decisiones de políticas implícitas más relevantes se podrían mencionar: i) la sobreprotección a la actividad comercial e industrial nacional, que favorece la concentración locacional en los mercados urbanos; ii) los incentivos sectoriales, tributación y exenciones arancelarias orientados al sector industrial; iii) las políticas cambiarias que afectan negativamente al sector agrario exportador; iv) las disposiciones gubernamentales de subsidio al sector energético, insumos básicos y transporte que también favorecen al sector industrial urbano, y v) la estructura institucional, que privilegia la negociación en la metrópoli, impone costos de transporte y tiempo a la periferia y favorece la concentración a nivel central.

En definitiva, existe una buena cantidad de antecedentes sobre planificación de los asentamientos humanos en la región, bajo diferentes modalidades directas y también mediante formas implícitas. En términos particulares y globales, se observan en la actualidad nuevas tendencias que reorientan, desde distintas perspectivas críticas, las prácticas anteriores. En ese contexto deben plantearse los criterios principales de toda propuesta metodológica sobre planificación de asentamientos humanos.

G. Los planteamientos y propuestas de Vancouver en la planificación de los asentamientos humanos

En los meses de mayo y junio de 1976 en Vancouver la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos -HABITAT- fue convocada atendiendo a recomendaciones de reuniones previas, 77/ que fueron legitimando la preocupación por la cuestión de los asentamientos humanos al priorizar estos aspectos como especialmente claves para el análisis de las opciones de los estilos de desarrollo y al debatir las distintas opciones de políticas presentes en estos ámbitos.

La reunión de Vancouver marca un hito especialmente importante porque consagra la universalización de la problemática de los asentamientos humanos, bien entendida las especificidades y diferencias básicas entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas. Sin embargo, la Conferencia Mundial tiene como antecedentes especialmente importantes las conferencias regionales preparatorias 78/ y en particular, la reunión de Caracas en 1975 que trató la cuestión de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. Además, en la mayoría de los países de la región existe una larga tradición de acción sectorial (e incidentalmente global) en el ámbito de los asentamientos humanos, ya sea en el planteamiento de políticas de innovación, en el ordenamiento territorial y principalmente en la construcción del hábitat (básicamente en vivienda y servicios conexos).

La relevancia de la Conferencia de Vancouver reside en la participación de ciento diez países que presentaron informes nacionales, en un diagnóstico básicamente común sobre los problemas de los asentamientos humanos vinculados a las características centrales de los estilos de desarrollo y sobre todo en el extenso conjunto de recomendaciones para la acción nacional, que apuntan a definir modalidades de planificación especialmente activas para enfrentar los problemas diagnosticados. El acuerdo global aún en el contexto declarativo, especialmente en relación con las variadas recomendaciones para la acción nacional, expresa la consolidación de una perspectiva común que respalda la planificación de los asentamientos humanos.

Se intenta resumir en este estudio las conclusiones centrales del diagnóstico, los planteamientos principales que surgen de Vancouver y un juicio evaluativo sobre los márgenes de aplicación posteriores de las recomendaciones de la Conferencia Mundial, en la perspectiva de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe.

1. Conclusiones principales del diagnóstico básico

Se observan en América Latina y el Caribe, un conjunto de problemas en su asentamiento humano, especialmente referidos a la disfuncionalidad de la estructura básica de dicho asentamiento y la distribución de los ecosistemas naturales de recursos, una tasa de urbanización más elevada que sus correspondientes niveles de desarrollo, un proceso sin precedentes en magnitud de migración rural-urbana, los elevados porcentajes de concentración metropolitana, el persistente fenómeno de dispersión rural y la presencia de una tercera parte de la población de la región que reside en asentamientos deteriorados.

/La situación

La situación expuesta se ve reflejada con sus respectivas particularidades en los distintos niveles regionales de asentamientos humanos: subsistemas de asentamientos metropolitanos, predominantemente urbanos y predominantemente rurales. En cada uno de ellos asume particularidad la disfuncionalidad población-recursos, se imponen diferentes dinámicas demográficas expulsivas y atractivas, se dificultan las soluciones técnicas para mejorar las condiciones materiales del hábitat, se observan distintos potenciales participativos de la población y la precariedad asume también modalidades específicas. Todo ello conduce a concluir el necesario estudio de estos subniveles regionales de análisis.79/

Las conclusiones del diagnóstico deben incorporar el resultado de las políticas sobre asentamientos humanos ya de larga data en la región. En general, tanto en lo referido a las políticas sobre ordenamiento territorial como a construcción del hábitat, las políticas aplicadas no han logrado contrarrestar las tendencias que se intenta enfrentar. Esto ha llevado a afirmar en Vancouver que "... Se requieren enfoques y estrategias que toquen más de cerca las causas principales del fenómeno. Hemos llegado a una situación en la evolución de la crisis de las ciudades cuya salida depende de la aplicación de políticas que reflejen nuevas concepciones del desarrollo..."80/

2. Planteamientos principales de Vancouver

Los principales planteamientos de la Conferencia de Vancouver, que se encuentran contenidos en la Declaración de Principios y en las Recomendaciones para la Acción Nacional,81/ establecen la necesidad de enfrentar la mejoría en la calidad de la vida de la población de los asentamientos humanos, considerando ese esfuerzo como un elemento clave de las opciones por el desarrollo. El planteamiento de políticas reconoce un extenso ámbito, estableciéndose que "... deben adoptarse políticas y estrategias que se ajusten en forma realista a las condiciones locales; debe emprenderse una planificación deliberada a nivel nacional, regional y local; las políticas y la planificación deben estar respaldadas por instituciones apropiadas para su elaboración y aplicación. Debe aceptarse que el suministro de edificaciones, infraestructura y servicios es un objetivo nacional y deben crearse oportunidades para que todo el pueblo participe efectivamente en la planificación, construcción y gestión de los asentamientos humanos. Es necesario reconocer que la tierra es un recurso clave para los asentamientos humanos y que, por consiguiente, debe ser sometida a dominio público o a control efectivo..."82/

Las 64 recomendaciones constituyen un plan aprobado unánimemente por las naciones participantes y están agrupadas en seis áreas específicas. La siguiente es una síntesis de las Recomendaciones:

a) En el capítulo de políticas y estrategias en materia de asentamientos humanos se efectúan recomendaciones específicas en torno a la necesidad de establecer una política nacional sobre la distribución de la población y las actividades económicas en el territorio nacional; el requisito de que toda política nacional de desarrollo económico y social debería tener como parte integrante una política nacional que definiese la función de los sistemas de asentamientos

/humanos; la

humanos; la recomendación de que la política nacional de asentamientos humanos se concentre en cuestiones claves y proporcione directrices básicas para la acción; la contribución que las políticas de asentamientos humanos efectúen a una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo entre las diferentes regiones y los diferentes grupos; el hecho de que las estrategias nacionales sean deliberadas, amplias y flexibles; el anhelo que establece que el mejoramiento de la calidad de vida en los asentamientos humanos debe recibir mayor prioridad en la asignación de los recursos tradicionales y la necesidad de que los gobiernos realicen periódicamente estudios e informes sobre el estado de los asentamientos humanos.

b) En el acápite relativo a la planificación de asentamientos, las recomendaciones tienen aún mayor extensión y se refieren, entre otros aspectos, a: el que la planificación del desarrollo económico y social debe proporcionar el marco para la plena integración de la planificación de los asentamientos a nivel nacional, regional y local; el requisito de que la planificación de las zonas rurales deben encaminarse a revitalizar y superar las desventajas de las poblaciones dispersas; el reconocimiento de que la renovación urbana y la rehabilitación urbana respete los derechos y aspiraciones de los nuevos favorecidos y preserve los valores culturales; la integración de la planificación de la expansión urbana a la planificación regional y metropolitana; la reconsideración de la planificación de la reconstrucción después de desastres naturales; la necesidad de prestar atención especial al suministro de los servicios esenciales en la planificación a nivel de unidades vecinales y a la necesidad de replantear la planificación en todas las escalas como un proceso continuo que exige observación, evaluación y examen, así como datos de entrada generados por la población afectada.

c) En relación con edificaciones, infraestructura y servicios se incluyen 17 recomendaciones entre las que destacan: la necesidad de que las edificaciones, infraestructuras y servicios se planifiquen en forma secuencial e integrada; el requisito de que los diseños y tecnologías aprovechen al máximo los recursos locales y el uso más eficiente de la energía; el apoyo preferente al "sector no organizado" y a los sectores que autoconstruyen sus viviendas; la mejora de la equidad social en el acceso a infraestructura, el abastecimiento de agua, la eliminación de desperdicios y servicios sanitarios y necesario desarrollo de nuevas formas de servicios en las poblaciones rurales dispersas.

d) Las recomendaciones sobre la tierra, que tienen la característica común de estar referidas a un aspecto especialmente clave en la planificación de los asentamientos humanos, son básicamente: administración de las tierras como recurso de interés de la comunidad; cambios de uso de las tierras sometido a control y reglamentación pública; plusvalía por uso de la tierra recuperada por la comunidad; transformación de las modalidades de propiedad de la tierra adaptadas a las necesidades cambiantes de la sociedad; incrementos de la cantidad de tierra utilizable y actualización permanente de la información sobre características, tenencia y uso de la tierra.

/e) En

e) En lo referente a participación popular existe un claro reconocimiento de lo imprescindible de ella para la planificación de los asentamientos humanos cuando se recomienda, entre otros aspectos, que se debe priorizar dicha participación popular y que ella debe incluir el mayor número de ciudadanos, estar basada en el entendimiento, educación y confianza mutua de los interesados, responder a las nuevas necesidades de la sociedad y ser proporcional a los problemas propios de los asentamientos humanos.

f) Sobre instituciones y gestión, las recomendaciones establecen la necesidad de una estructura operacional única para la planificación de los asentamientos humanos que tenga alto rango institucional, que sea adaptable al cambio de circunstancias, que estimule y facilite la participación popular y que agilice los procedimientos de modo de favorecer a los beneficiarios propuestos prioritariamente.

En suma, se trata de un conjunto extenso de recomendaciones amplias y flexibles, ubicadas en una perspectiva de creciente intervención del sector público para mejorar la calidad de la vida de los sectores más disminuidos de la población. Son recomendaciones que plantean una reorientación de prioridades específicas, reconociendo por ejemplo, lo prioritario de la acción en el ámbito de las tierras y la necesidad de especificar políticas preferentes en la cuestión rural. Finalmente, las recomendaciones recogen la experiencia existente a la fecha en materia de políticas sobre asentamientos humanos.

3. Los márgenes de aplicación de las recomendaciones de Vancouver

Las recomendaciones de Vancouver y su desarrollo posterior suscitan una serie de interrogantes. ¿En qué medida los gobiernos reformularon sus prioridades de política y acción en el campo de los asentamientos humanos, con posterioridad a estas recomendaciones? ¿Estas recomendaciones se adaptan realmente a las variables condiciones sociopolíticas de las diferentes realidades? ¿Significaron estas recomendaciones para la acción nacional una profunda renovación de la planificación de los asentamientos humanos?

Diversos exámenes y opiniones posteriores ^{83/} son pesimistas sobre el impacto directo de las recomendaciones de Vancouver. Se afirma que en pocos países de la región ha habido condiciones sociopolíticas favorables para adoptar la perspectiva de las reformas y la acción de mayor prioridad en el ámbito de los asentamientos humanos. Son escasas las experiencias exitosas en el campo de la participación popular y en el rol protagónico de los sectores socialmente marginados en el proceso de construcción del hábitat. Tampoco se han observado avances significativos en la integración de la cuestión de los asentamientos humanos en la problemática socioeconómica nacional y en los estilos de desarrollo vigentes. Las mejoras institucionales son reducidas, lo mismo que la adopción de legislaciones especiales que asuman de modo directo las recomendaciones de Vancouver.

Se ha destacado la relación entre las propuestas de cambio en los asentamientos humanos y los modelos sociopolíticos vigentes. Las formas que asumen los procesos de planificación están fuertemente determinadas por esos contextos

/político-institucionales.

político-institucionales. También surgen diferencias en los márgenes de aplicación de las propuestas de Vancouver en la región, por los particulares niveles de desarrollo de los países y los grados de organización institucional en que se encuentran.

Una política gubernamental de asentamientos humanos puede explicarse también como medio para resolver o atenuar determinados conflictos sociales y políticos. Así, esta política puede estar dirigida privilegiadamente hacia nuevas fuerzas sociales, y el énfasis habitual en la región será hacia los sectores populares. Una orientación de ese tipo permitiría establecer más adecuadamente la naturaleza de la planificación y las políticas de asentamientos humanos, más allá de las recomendaciones de Vancouver.

Señalado lo anterior, un análisis sobre las políticas y formas de planificación de asentamientos humanos aparece con independencia de las recomendaciones de la Conferencia Mundial. Al mismo tiempo, estas recomendaciones, en sus distintas líneas, muestran en los países de la región una paulatina incorporación en la formulación de políticas y/o en proyectos específicos.

Esto confirma conclusiones en el sentido de la trascendencia de las recomendaciones internacionales sobre el tema de los asentamientos humanos y de lo imprescindible que es entenderlas cabalmente por su gran influencia en la operatoria de la cooperación internacional.

Sin embargo, los alcances concretos de una forma de planificación de los asentamientos humanos en cada país de la región están principalmente relacionados con el marco sociopolítico predominante, la opción central de modelo de desarrollo que se prioriza y el tipo de alianza social que da sostén político y factibilidad a las propuestas.

II. METODOLOGIA DE PLANIFICACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS: LAS LINEAS DIRECTRICES

A. Conclusiones previas

En el capítulo anterior se ha caracterizado la problemática de los asentamientos humanos en América Latina y se han matizado críticamente las experiencias de planificación en este campo. Se ha señalado la evolución que ha experimentado este objeto de estudio en función de su propia complejidad y de su creciente importancia en la cuestión global del desarrollo. Se ha constatado la precariedad de la calidad de la vida de las mayorías sociales de la región, como el problema central de los asentamientos humanos de la región.

La situación descrita existe en un contexto de sostenidas tendencias a la metropolización, paralelas a un crecimiento absoluto de la población rural, que vive en condiciones vitales de notable deterioro. La desarticulación espacial del asentamiento humano regional aparece así como una expresión más de la distribución regresiva del ingreso y el consumo, del deterioro constante de la agricultura regional, de las severas limitaciones de las economías de los países de la región para generar actividad y empleo y de las formas que va adoptando la integración regional al sistema internacional.

También se han considerado las diferentes modalidades de planificación, sus lenguajes y enfoques, sus limitados alcances y consiguientemente, la precariedad de sus resultados. Otros agentes se han agregado al sector público en el ámbito de la planificación de los asentamientos humanos, y es así como se ha rescatado el papel del sector privado productivo y de los sectores sociales marginalizados que autoconstruyen su hábitat. Se ha valorizado la necesidad de incorporar los movimientos sociales a los procesos de planificación. Se ha priorizado la cuestión local como base de un planteamiento de planificación socialmente activa, que incorpora las dinámicas participativas de la base social organizada y que se vincula con los procesos de democratización de la sociedad y de descentralización gubernamental. Se ha reconocido el papel que juegan las tecnologías intermedias y las nuevas formas organizativas de la producción en la fabricación y provisión de vivienda, infraestructura y servicios.

Se ha adoptado la distinción del proceso del "asentamiento humano" de los subsistemas regionales de "asentamientos humanos" con especificidad metropolitana, predominantemente urbana y predominantemente rural. En ellos especificamos áreas-problema particulares, diferentes grupos sociales en condiciones precarias y también distintos niveles de satisfacción de necesidades básicas, desiguales formas de movilización social y política y por lo tanto, diferentes márgenes de acción para las propuestas de planificación. Se ha hecho un reconocimiento explícito de esas realidades y se propone enfocar la cuestión local en cada una de las regiones.

Estos planteamientos se han inscrito, entre otros, en las visiones más globales del "otro desarrollo", y en las últimas propuestas de la CEPAL 84/ en que se incorporan opciones explícitas de desarrollo redistributivo, de revitalización de la agricultura y de los sectores básicos productivos, de reorientación de la distribución de la población y de superación de la capacidad exportadora y de autonomía económica de los países de la región.

/Este contexto

Este contexto de cambio y/o reajuste de los actuales estilos de desarrollo hacia el decenio de 1980 establece los márgenes de acción mínimos para señalar visiones alternativas al actual ordenamiento territorial en los países de la región y sostener, como un objetivo consensual, el enfrentamiento de las actuales condiciones de precariedad y la mejoría de la calidad de la vida en los subsistemas regionales metropolitanos, urbanos y rurales.

Este conjunto de planteamientos fundamentales enmarcan la propuesta sobre "principios fundamentales" para las formas de planificación de asentamientos humanos en la región.

B. Algunos supuestos valóricos

Es evidente que en todo esfuerzo metodológico, y en particular en aquellos relacionados con los procesos de planificación, existe un conjunto de supuestos valóricos -la más de las veces implícito-, de indudable influencia en la acción en los asentamientos humanos. Estas opciones apuntan a fundamentaciones y supuestos éticos, políticos y técnicos claves en el debate sobre las grandes alternativas, lo que es especialmente importante en un área-problema de tanta complejidad como el asentamiento precario de las mayorías sociales de la región.

1. Los principios de los derechos humanos

Reconocida la necesidad de optar por un marco global valórico se acogen los principios de los derechos humanos, establecidos en la Declaración Universal de Naciones Unidas.^{85/}

Este fundamento valórico, aunque posee un grado importante de generalidad, también implica afirmaciones precisas y permite englobar el conjunto de prácticas de planificación prevaletentes en la región. Esta orientación tiene el mérito de constituir un conjunto de orientaciones ético-culturales ^{86/} de gran valor en un contexto regional de graves insuficiencias y transgresiones a los derechos humanos.

Interesa destacar especialmente los derechos al acceso de necesidades esenciales. Esta circunstancia se encuentra respaldada por una buena cantidad de países de la región que recogen en sus propias constituciones esos mismos derechos. Esto supone una contraparte de deberes por parte del Estado en la provisión de los servicios correspondientes a esas necesidades esenciales no cubiertas a través de los mecanismos del mercado.

Esto lleva a señalar que la provisión de la vivienda, infraestructura y servicios para toda la población constituyen una obligación adoptada por las naciones y que debe ser instrumentada mediante la acción gubernamental y/o social.

Asimismo, tiene gran importancia el reconocimiento sobre el papel activo de los ciudadanos -sin discriminación alguna- en el conocimiento sistemático de sus problemas, en la organización autónoma para enfrentarlos y resolverlos, y en la libre participación de ellos en el debate nacional (regional o local) destinado a proponer y elegir caminos de alternativa. De este modo se reconoce que el propio potencial de la población es un factor clave en el ámbito del VIS, donde la práctica latinoamericana muestra que incluso gran parte de la población que vive circunstancias precarias autoconstruye su hábitat. Por otra parte, los esfuerzos de

/planificación para

planificación para mejorar las condiciones de vida, al contar con la participación social organizada disponen de un insumo de especial relevancia en la propuesta de alternativas tecnológicamente más adecuadas.

En suma, el reconocimiento de este conjunto de derechos y su libre ejercicio aparecen como condición orientadora indispensable de un marco metodológico para la planificación de los asentamientos humanos.

2. Los lineamientos de Vancouver

En un sentido valórico técnicamente más preciso y también como reflejo de un extenso consenso internacional, se acogen las recomendaciones de Vancouver,^{87/} en los distintos aspectos relativos a la acción nacional. Se establece así un conjunto de precisiones sobre diagnósticos y propuestas de política que contextualizan una visión gubernamental y social activa en los asentamientos humanos y que favorecen explícitamente el diseño de formas de planificación activa y renovadas.

Las recomendaciones comentadas han tenido márgenes escasos de aplicación en los países. Sin embargo, el citado marco de orientaciones se establece por distintas consideraciones: i) siendo generales son razonablemente explícitas y señalan las bases de un consenso fundamental; ii) constituyen el marco principal de objetivos de la acción del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT); iii) se observa una creciente acción nacional e internacional -incluso de organismos de cooperación internacional- de acuerdo a los principios señalados; iv) no han surgido propuestas alternativas, definidas como marcos genéricos equivalentes a los planteamientos de Vancouver, y en el campo de la formación de recursos calificados existe un creciente reconocimiento favorable; v) la influencia ideológica de estos principios ha sido significativa y ha reforzado los planteamientos que favorecen estilos de desarrollo alternativos a los dominantes.

Es importante destacar las ideas de Vancouver, en la siguiente cita a la Nota del Secretario General de Naciones Unidas, previa a la realización de las conferencias regionales y de la Conferencia Mundial.

"... La magnitud de los problemas de los asentamientos humanos en todas partes del mundo, así como la complejidad de las cuestiones relacionadas con ellos, parece exigir que no sólo sea orientación de una política nacional, sino también una planificación y programación integrales en lugar del enfoque fragmentario y sectorial que todavía prevalece en la mayoría de los países, así como la mayor participación posible de todos los estratos de la sociedad en la planificación y la ejecución de los proyectos, con el objeto de inducir la iniciativa personal y de grupo, y de obtener la mayor movilización posible de energías humanas..."^{88/}

Igualmente importantes son las observaciones en torno a las necesidades y estándares mínimos de calidad de la vida para todas las personas en los asentamientos humanos y las consideraciones sobre la tierra como recurso clave que debe ser públicamente controlado y reglamentado para hacer posible una planificación efectiva de los asentamientos humanos.^{89/} También son especialmente destacables las proposiciones sobre nuevas formas institucionales para la planificación integral de los asentamientos humanos y la urgencia de adoptar políticas nacionales coherentes con las políticas globales por el desarrollo.

/En suma,

En suma, la adopción de los lineamientos de Vancouver constituye una sólida base de principios y de planteamientos hacia la acción, que se adoptan como supuestos centrales para la elaboración metodológica.

3. La planificación y lo político

El proceso de planificación se define como un proceso principalmente político. Esto implica tener especial consideración por los análisis de factibilidad sociopolítica en las propuestas de planificación. Del mismo modo, esto conduce a poner especial énfasis en la definición de políticas realistas ^{90/} en el ámbito de los asentamientos humanos. La existencia, entonces, de acuerdos y consensos políticos es de principal importancia para hacer de las propuestas de planificación proyectos factibles para la modificación de las realidades diagnosticadas.

Durante largo tiempo se ha trabajado la dicotomía entre planificación y proceso político, ya sea en un enfoque que defiende la neutralidad técnica de los planificadores que tienen el rol de presentar alternativas o trayectorias de acción a las decisiones políticas, o mediante los planteamientos en los que el planificador es definido como agente de cambio social en contextos de planificación transformadora, perdiendo parte de su especificidad técnico-profesional.

Este debate refleja insuficiencias en el enfoque sociopolítico y podría resolverse mediante la incorporación de las variables sociales al proceso del desarrollo.^{91/} En la orientación de la planificación política se identifican las formas de planificación con procesos específicos,^{92/} restando eficacia a la integración de lo político y lo técnico. El defecto de la "agregación" de lo sociopolítico y el del "reduccionismo" a algún modelo político específico hacen más dificultosa la visión del proceso de planificación vinculado estrechamente al proyecto político de desarrollo presente en la sociedad.

El reconocimiento político del proceso planificador establece la preponderancia del agente estatal, aunque no el monopolio, toda vez que los proyectos políticos de desarrollo representan los intereses de diversos sectores sociales y en distintas instancias políticas. La inexistencia de un amplio y estable consenso político establece un marco controvertible en el que es especialmente útil reconocer el rol de las instancias no gubernamentales. En los regímenes democráticos estables el debate de opciones políticas por el desarrollo tendrá sus contrapartes en el ámbito del proceso de planificación.^{93/} El rescate de una visión plural de los agentes de planificación es especialmente acertado para el caso de los asentamientos humanos, puesto que se ha reconocido que a través de agentes distintos del Estado, se dirigen y resuelven una buena cantidad de problemas relacionados con el hábitat, especialmente de los sectores sociales que viven en condiciones precarias.

Estas consideraciones conducen a visualizar el proceso de planificación de asentamientos humanos como un proceso político, en que se reconozcan como aspectos claves de la metodología propuesta los grupos sociales y de presión, los acuerdos y/o controversias políticas; los marcos socioinstitucionales del debate, y la participación real de los diferentes grupos y opciones políticas.

4. La planificación y lo técnico

Se reconoce un conjunto de requisitos técnicos en el proceso de planificación de los asentamientos humanos en la región. Los márgenes de complejidad de la realidad diagnosticada, las insuficiencias de los diagnósticos, las debilidades de la investigación sistemática, la falta de seguimiento preciso de las experiencias de mejoría de las condiciones del hábitat en la región, son algunas de las insuficiencias técnicas de base para la planificación. Esto es particularmente grave en áreas-problema de gran relevancia como el funcionamiento de las economías informales y precarias del medio rural y de las grandes ciudades de la región.

La metodología se propone el reconocimiento explícito de esta realidad y hace suyo los planteamientos que favorecen la expansión de la investigación y la cooperación interregional en las experiencias regionales y en áreas temáticas especialmente claves. Sin embargo, debe suponerse que se va a trabajar con importantes insuficiencias de conocimientos y con información limitada y las metodologías de planificación en este ámbito deben reconocer esta limitación y prepararse a trabajar en esas condiciones. Por otra parte, la sistematización efectiva de la práctica de las distintas modalidades concretas de planificación proveerá muchas respuestas complementarias al esfuerzo investigativo en la región.

Las insuficiencias técnicas también se establecen en función de los nuevos problemas (o de los problemas que cambian de magnitud), donde el desconocimiento es obviamente mayor. El hecho de que en la región se estén desarrollado algunos procesos inéditos, como la enorme macrocefalia urbana o las altas tasas de informalidad urbana, hace más compleja la situación.

Se trata de priorizar la "cuestión técnica" de la planificación, vale decir el conjunto de instrumentos, modelos, funciones, métodos de análisis y propuestas de alternativas destinadas a ganar certidumbre sobre el ajuste entre modelos y realidad y la proyección en base a modelos de simulación. Al mismo tiempo se trata de mejorar el nivel de coherencia entre las diferentes instancias del sistema. Se trata de estudiar las particulares relaciones entre Propuesta-Método-Organización en cada proceso de planificación.^{94/} De hecho este estudio aspira a constituir un conjunto de criterios técnicos para una propuesta metodológica que aporte certidumbre proyectiva y coherencia en el esfuerzo por mejorar la calidad de vida de los asentamientos humanos de la región.

De tanta importancia como lo anterior es la cuestión tecnológica del hábitat ⁹⁵ que plantea un conjunto de problemas relevantes como el óptimo aprovechamiento de recursos propios, las combinaciones tecnológicas más adecuadas para utilizar los insumos más accesibles, el rescate de tecnologías locales, la adopción de modalidades tecnológicas que favorezcan la participación de la base social organizada y el diseño de tecnologías que respondan a las demandas masivas que corresponden al notable crecimiento de muchos déficit de hábitat y a los que debe responderse si se opta por reconocer la obligación ética de la sociedad respecto de tales deficiencias.

En síntesis, el esfuerzo técnico es de principal importancia en la planificación de los asentamientos humanos y se adopta aquí el supuesto realista de que se avanza también limitadamente en este campo. El afianzamiento y las mejoras en el conocimiento y comprensión de los complejos problemas de los asentamientos

humanos de la región y los avances en las técnicas relativas a las soluciones efectivas y los planteamientos de cambio, son condiciones importantes para avanzar en la factibilidad de las propuestas que se proyectan en las líneas siguientes.

C. Los principios fundamentales

Establecido que la metodología adopta el marco valórico de los derechos humanos, que hace suyos los acuerdos generales de Vancouver, que define el proceso de planeamiento de los asentamientos humanos como centralmente político y que supone el requisito de avance simultáneo en el conocimiento científico de la problemática y de la cuestión tecnológica en las alternativas de solución, esta metodología hace suyo un conjunto de "principios generales". Ellos son básicamente criterios para la acción planificada en los asentamientos humanos, que se operacionalizarán en los ámbitos nacional, regional y local.

- 1º "Se reconoce la existencia de una diversidad de situaciones problemáticas en la región y de variaciones significativas en los márgenes de acción posibles para las modalidades de planificación."

Esto implica establecer que la metodología reconoce dos situaciones de singular importancia, sin desconocer los diagnósticos básicamente comunes sobre la realidad del asentamiento humano regional. Por una parte, las situaciones problema difieren entre sí y por la otra, los márgenes para una acción planificada, definidos básicamente en torno al condicionamiento político de cada realidad, son muy diferentes.

Lo particular se relaciona con una diversa conjunción de factores: el proceso fundacional del asentamiento humano en cada realidad, la especialización económica, las relaciones prioritarias con el contexto internacional, las tasas de crecimiento demográfico y las dinámicas particulares de los procesos de migraciones internas, las formas de relación dominante entre campo y ciudad y el tipo de mejoramiento que muestra el proceso de urbanización y la metropolización. Este conjunto de factores, entre otros, ^{96/} condicionan de distinto modo el asentamiento humano, la existencia real y variable de subsistemas regionales de asentamientos humanos y le otorgan un diferente sentido al ámbito de lo local. En consecuencia la metodología adopta el reconocimiento sobre la diversidad y plantea la imperiosa necesidad de particularizar las prácticas de planificación de asentamientos humanos en la región.

Sin embargo, también es importante reconocer la diversidad de contextos socio-políticos en los que se inscriben los diferentes estilos de desarrollo de los países de la región. Distinto será el rol otorgado al mercado como asignador de recursos, diferente también será el carácter y ámbito preciso de la acción gubernamental, variadas y hasta contradictorias las formas de movilización social y la institucionalidad que las posibilita o restringe. Estos factores expresarán alternativas de alianzas políticas, distintas proyecciones de estabilidad, diferentes vulnerabilidades y por lo tanto, afectarán los márgenes de acción de la acción planificadora.

La conclusión de ambas variaciones reales, más que conducir a la confección de una tipología compleja, establece la necesidad de recalcar el principio de la diversidad, que reconoce que lo que es posible aquí no lo es allá, como que lo que es posible hoy no lo es mañana. Obvio reconocimiento que debe contrastarse con tantos programas de acción uniforme y con tantas normas técnicas de carácter universal.

2º "La sistematización de la práctica de la planificación de asentamientos humanos es fundamental y las nuevas ideas deben diseñarse a partir de dicha revisión crítica."

La extensa, variada y, en muchos sentidos, desconocida práctica de mejoras en las condiciones de hábitat debe ser considerada, revisada y criticada. Así, el conocimiento de los esfuerzos de planificación en los diversos ámbitos específicos de los subsistemas regionales será vital para el rediseño de instrumentos, adecuación de técnicas, mejoras institucionales y redefinición de formas participativas.

La sistematización de las políticas de planificación es fundamental en materias como la aplicación de tecnologías innovativas, el manejo más adecuado de determinados recursos, los alcances reales de determinadas experiencias de participación, los logros efectivos de los procesos de regionalización de las actividades centrales de los gobiernos, nuevas formas de autoconstrucción de viviendas, formas de suministro de servicios en áreas rurales y muchas otras. Existe en la región una enorme experiencia, muy poco estudiada, que apunta hacia los distintos aspectos de la problemática y cuya revisión crítica deberá suministrar un conocimiento cualitativamente mejor sobre diagnósticos, planteamientos de alternativas e ideas de proyectos.

Un énfasis en la línea reflexiva sobre las experiencias pasadas es necesaria para la metodología, que así reconozca los múltiples y diversos esfuerzos anteriores como punto de partida de las propuestas de planificación. Se favorece adicionalmente el intercambio de experiencias locales, regionales y nacionales en un conjunto de áreas-problema donde la creatividad y la originalidad juegan un papel fundamental. Adicionalmente se establecen importantes posibilidades para la readecuación de las formas de colaboración internacional.

Por otra parte, el ejercicio efectivo de la crítica permite concluir aspectos positivos y/o negativos de una experiencia, lo que en ambas perspectivas es de gran utilidad, sobre todo cuando se observan distintas realidades en las que se reiteran errores.

También esta reflexión sobre la práctica permite concentrarse en las variables más importantes de determinados procesos y concentrar el esfuerzo técnico en tareas prioritarias.

Finalmente la sistematización de la práctica, como ejercicio cotidiano y disciplinado, permite discutir muchas de las tesis o planteamientos 97/ que de otra manera, sin mediar la revisión crítica, corren el riesgo de transformarse en mitos. Las insuficiencias teóricas y lo insatisfactorio de muchas de las elaboraciones conceptuales presentes en la temática hacen imprescindible la permanente revisión teórica "desde la práctica".

3º "Es vital la existencia de un Sistema Nacional de Planificación de Asentamientos Humanos que contemple diferentes niveles regionales y locales."

Este principio sostiene la necesidad de coherencia en la acción pública y sus políticas, y a partir de ello, de su relación con las acciones y/o políticas gestadas por la acción privada y autogestadas por la base social. La idea central es instaurar un Sistema Nacional de Planificación de Asentamientos Humanos, como instancia integrada, que establece una gestión única en la estructuración de la propuesta de planificación.

Las ventajas del sistema unificado surgen de la constatación de los múltiples costos que asumen los sistemas de planificación dispersos, medidos en la falta de coherencia, la duplicación de funciones, los conflictos institucionales y la dificultad de relación con otras secciones de la actividad gubernamental. Esta modalidad favorece la alternativa de descentralización, especialmente en cuanto reconoce la existencia de instancias regionales y locales y las refiere a un marco preferencial único y permanente. Se establecen así las bases de un sistema que facilita la coordinación, la sistematización de la práctica y la capacitación técnica; en él se contempla un justo equilibrio entre las economías de la centralización y las ventajas propias de la descentralización.

La existencia de un sistema único no debe apreciarse sólo como una cuestión meramente institucional (aunque sea en lo que finalmente deba traducirse) sino como una idea-fuerza que se imponga a la luz de que los asentamientos humanos constituyen un objeto específico de la acción gubernamental y social, que requiere un tratamiento particular, tanto para enfrentar el enorme desafío de hoy como para adecuarse a demandas aun superiores y apremiantes en el futuro.

El Sistema Nacional de Planificación de Asentamientos Humanos debe poseer tres cualidades fundamentales: 98/

a) Debe tener como objetivo central el establecimiento de una función objetivo de largo plazo sobre el ordenamiento territorial y las formas de enfrentar las necesidades de vivienda, infraestructura y servicios esenciales para el conjunto de la población.

b) Debe reconocerse la existencia de instancias nacionales, regionales y locales. Se establece así la necesidad de desagregar los distintos subsistemas regionales de asentamientos humanos (metropolitanos, predominantemente urbanos, predominantemente rurales) y especificar las respectivas instancias locales. Se reconoce así una interrelación significativa entre las instancias señaladas como integrantes del Sistema.

c) Dabe establecerse una institucionalidad que exprese concretamente los subsistemas y sus interrelaciones, de acuerdo con la evolución organizativa de cada país de la región y las formas de integración gubernamental-social más adecuadas a la práctica.

4º "El instrumento fundamental y ordenador de los procesos de planificación de asentamientos humanos es el concepto de estrategia."

La idea central es que una estrategia de desarrollo del asentamiento humano nacional y de los subsistemas regionales de asentamientos humanos, con sus correspondientes desagregaciones locales, constituyen el instrumento fundamental de la planificación de los asentamientos humanos.

Se trata de utilizar una estrategia en cuanto a planteamiento guía y función objetivo de largo plazo, aplicable a una fase histórica, que corresponde a una definición política en la sociedad y que actúa como conjunto de lineamientos fundamentales.

La estrategia constituye un marco de objetivos priorizados, con planteamientos programáticos en las diferentes instancias y niveles sectoriales y/o espaciales correspondientes, en torno a lo que se ajusta la distinta racionalidad de acciones y/o proyectos gubernamentales y sociales. Se trata de un instrumental flexible, distinto en naturaleza y efectividad a la idea metodológica del "plan-libro" 99/ y por tanto adaptable a la realidad especialmente cambiante de los asentamientos humanos de la región o de las también variables visiones y prioridades políticas que predominan en los países.

Interesa especialmente la compatibilización del planteamiento estratégico con los lineamientos nacionales de modo de cumplir con un principio de consistencia elemental. Esta situación es clara en el ordenamiento del territorio, por cuanto distintos énfasis y/o perspectivas generarán tendencias a la priorización de determinadas secciones territoriales. Las programaciones en provisión de vivienda, infraestructura y servicios para cubrir los déficit de hábitat rural y urbano, deben compatibilizarse también con las propuestas globales, a nivel de empleo, distribución del ingreso y recursos disponibles. Por otra parte, se requiere una compatibilización con las propuestas sectoriales, especialmente con los objetivos estratégicos en la agricultura dado que en este sector los efectos espaciales se han demostrado como significativos.

Una visión complementaria a la idea de Estrategia de Asentamientos Humanos, es el establecimiento de una "territorialización" de la problemática nacional y sectorial. Es decir, sostener la existencia de una dimensión socioespacial relevante para mejorar los objetivos nacionales y sectoriales o que establece restricciones para tales objetivos, con los consiguientes ajustes en la planificación nacional y sectorial.

Adicionalmente, el hecho de que las inversiones de los sectores -a lo menos a nivel de grandes proyectos- estén sometidos a una formulación y posterior evaluación que incorpore efectivamente los efectos y condicionantes sobre los sistemas de asentamientos, favorecerá la puesta en práctica de la Estrategia de Asentamientos Humanos.

5° "El objeto y sujeto social prioritario de la planificación de los asentamientos humanos son las poblaciones rurales y metropolitanas que viven en forma de asentamiento precario."

Este principio enmarca una prioridad social y hace relevantes los problemas de la concentración metropolitana y de la dispersión rural, en cuanto se correlacionan con situaciones de creciente marginalidad. Se refuerza así la idea de que el centro problemático de los asentamientos humanos son las formas de asentamiento precario.

Este foco de atención problemático plantea un conjunto de consideraciones en distintos planos:

- La función-objetivo de largo plazo y las definiciones estratégicas deben definirse principalmente en relación al asentamiento precario.

- Será necesario reconocer explícitamente en cada realidad nacional, el tipo de comportamiento que predomina en los sectores marginalizados, considerando especialmente las características de los mercados informales.

- Es imprescindible ajustar estándares, tecnologías y formas de provisión de infraestructura, vivienda y servicios, adecuándolos al servicio de estas poblaciones-objetivo.

- Es necesario enfatizar el tipo de actividad que la organización de estos sectores poblacionales desempeñarán en las distintas formas de planificación, reconocido el rol clave de este sector en la mejora de su calidad de vida.

6° "La vitalización de las instancias locales es de principal importancia en la planificación de los asentamientos humanos."

Gran parte de los problemas del hábitat latinoamericano alcanzan expresión concreta en una instancia de desagregación menor, el nivel local. Allí la percepción de las necesidades esenciales es directa por parte de la población y es posible reconocer nuevos tipos de insumos locales y formas de combinar dichos recursos con tecnologías propias. Esto hace que, en el entendido del principio de Sistema Nacional de Asentamientos Humanos, el nivel local desempeña un rol principal en la mejora de condiciones de VIS.

Debe reiterarse que la vitalización de las instancias locales impone la estructuración de un Sistema Nacional poderoso y que establezca las orientaciones estratégicas para las regiones. Ese marco posibilita una acción local eficaz, que sigue directrices, que se coordina y relaciona entre instancias similares y que debe disponer de potestad institucional, reglamentaria y financiera suficiente como para ejercer un conjunto extenso de acciones directas con el concurso activo de la base social organizada.^{100/} Este conjunto de condiciones aparecen como indispensables para que la instancia local pueda hacer efectivo todo su potencial.

Cabe señalar que en las instancias locales se posibilita una acción multisectorial, eventualmente integrada, que posibilita la integración de la cuestión del hábitat a otras temáticas sectoriales de la acción gubernamental y social. Las

relaciones con la salud y la educación, que son estrechas con la vivienda, la infraestructura y los servicios, se pueden establecer también a nivel de la participación popular, contribuyéndose en las instancias locales al desarrollo de proyectos multisectoriales integrados.

Corresponde señalar que el énfasis de la "cuestión local" en este estudio se observa estrechamente vinculado a un proceso de democratización de la sociedad, que debe corresponder a las propuestas institucionales de desconcentración y descentralización gubernamental. De ese modo se trata de una vitalización fundamentalmente política de las instancias locales.

7º "La base social organizada, a través de las diversas modalidades participativas, es agente clave en la resolución de los problemas de los Asentamientos Humanos."

Este principio está fundamentado en el importante rol que la base social organizada puede desempeñar en el proceso de mejoramiento de las condiciones de hábitat. Desde la definición de necesidades y su jerarquización hasta la gestión y evaluación de los proyectos específicos,^{101/} pasando por las múltiples otras tareas del esfuerzo planificador, la participación efectiva de la base social organizada ^{102/} es de primera magnitud.

Si bien, acogiendo aspectos señalados anteriormente, importa tanto la participación de los sectores marginalizados como la que se expresa en el nivel local, para el conjunto de la sociedad debería existir un principio que resaltase que lo importante es definir un sistema nacional de participación social, que establezca mecanismos específicos en cada instancia, y que la participación sea del conjunto de la sociedad, especialmente de los sectores con mayor tradición organizativa. Luego, debe arbitrarse una acción organizacional promotora o "de tutela" hacia los sectores pobres de la sociedad, normalmente deprimidos en el plano orgánico.

Pueden ser mecanismos participativos desde la consulta plebiscitaria nacional sobre estrategias y alternativas de desarrollo territorial hasta los comités de control social para extracción de basuras y aseo público. Las formas de participación deberían adecuarse a las particularidades regionales y locales. Especial énfasis debe establecerse en el diseño de instancias adecuadas en el medio rural.

8º "La gestión de los asentamientos humanos establece como cuestión central el problema de la factibilidad sociopolítica y el concepto de margen de acción."

La puesta en práctica de formas de planificación sobre asentamientos humanos ha adolecido de notables fallas en el pasado que se evidencian en la ausencia de instancias que se cuestionan políticamente si tales o cuales propuestas estratégicas son factibles. Se trata de establecer que las consideraciones sociopolíticas están en la base de la definición de los márgenes de acción real y de los marcos en los que puede desenvolverse un consenso estable.

Se reivindica en el quehacer metodológico de la planificación el análisis político, operacionalizado en la correlación de fuerzas sociales en pro o en contra de planteamientos o iniciativas y en la precisión sobre los márgenes de acción

/consensual, negociada

consensual, negociada o conflictiva. En definitiva, toda una práctica que supere la excusa a posteriori de tantos planificadores que al analizar el fracaso real de su propuesta sostengan que no había "condiciones políticas" para su aplicación exitosa. También se trata de flexibilizar aquellas modalidades que suponen un rígido marco de restricciones políticas en el establecimiento de propuestas, desconociendo la naturaleza significativamente dinámica y adaptativa de la práctica planificadora.

La socialización creciente del planificador con esta perspectiva de análisis lo hará necesariamente más realista y lo irá convenciendo de que en toda propuesta de planificación en asentamientos humanos hay un margen variable de efectos regresivos con grupos sociales que se benefician prioritariamente y otros que aportan los costos más significativos. Allí se ubica un escollo más del juego contradictorio y complejo del quehacer de la planificación.

III. METODOLOGIA PARA LA PLANIFICACION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS: LOS NIVELES DE DESAGREGACION

A. Planeamientos generales

Como se ha establecido en los "principios generales" de la metodología, se hace necesario pormenorizar en distintos niveles de análisis territorial las formas de planificación sobre asentamientos humanos, dado que corresponden a circunstancias problemáticas específicas. Esto explica la acumulación de una variada y rica experiencia, en distintas modalidades de planificación, precisamente reconociendo los niveles de desagregación. También se han desarrollado organismos de planificación que corresponden habitualmente a las escalas anotadas.

Es necesario añadir que también "los principios generales" relativos a la priorización del ámbito local, el fomento de las formas de movilización y participación de la base social organizada y la estructuración de un sistema global único que articula las diferentes instancias, conducen a especificar niveles desagregados, en los que los objetivos anteriores y la mejoría en la calidad de vida de las mayorías sociales adquieren características específicas.

Meira ha destacado una bipolaridad en el quehacer de la planificación de los asentamientos humanos, cuando señala la tarea del "ordenamiento territorial" que corresponde al nivel nacional y establece la labor de la "construcción material del hábitat" que se ajusta al nivel local de análisis. Mientras la primera función, de corte macroespacial, debe articularse con el planteamiento global del estilo de desarrollo, la segunda función de corte microespacial, se vincula con los diferentes subsistemas de asentamientos humanos y en ella juega un papel estratégico la acción concertada entre participación-movilización social y las actividades estatales desagregadas localmente.

1. La importancia de la opción regional

La opción metodológica que aquí se presenta introduce la mediación de las instancias regionales necesariamente "intermedias" en referencia a las dos funciones básicas que se han definido en la planificación del hábitat. Se ha optado por esta dimensión socioespacial por su importante presencia en todos los países y porque las formas locales asumen el estratégico fenómeno de la "construcción del hábitat" reconocería también una superior especificidad regional. La extensa práctica del planeamiento regional en América Latina, aun con sus precarios éxitos pero con una experiencia de indudable riqueza conceptual y práctica, avala adicionalmente la línea de análisis adoptada.

De este modo la instancia regional establece un nivel de especificidad a la función objetivo de ordenamiento del territorio, y al mismo tiempo representa un nivel de agregación e interacción de situaciones locales.

La desagregación regional de las propuestas nacionales tiene especial relevancia por cuanto las formulaciones de redistribución de población, de adecuación de la población con los ecosistemas de recursos naturales, de integración territorial y de superación de los niveles de vida de los sectores sociales en

/extrema pobreza,

extrema pobreza,^{103/} que son planteamientos habituales en las propuestas de ordenamiento territorial nacional y que adquieren en el ámbito regional una notable especificidad.

Por otra parte, los esfuerzos de construcción del hábitat y de organización de la población en torno a esas tareas en el nivel local, pueden ganar coherencia en un nivel de agregación superior, en este caso la instancia regional. Cada escala local obtendría un ámbito referencial superior, lo que facilita el intercambio de experiencias en modalidades autoconstructivas, en las distintas tecnologías utilizadas y en la sistematización de formas de participación de la base social organizada. La instancia regional corresponde también a un nivel especialmente ajustado para obtener algunas economías de recursos en la mantención de sistemas de información y en la formación de cuadros técnicos que aseguren eficacia y continuidad en la asistencia técnica intrarregional. Lo más importante, sin embargo, es que el nivel regional asegura una escala en la que es posible mantener un vínculo hacia las experiencias locales, asegurando la necesaria coherencia del sistema global, propiedad que -como contraparte- posibilita la mayor eficacia de las propias experiencias locales.

La definición de las regiones es una tarea particularmente compleja. En capítulos anteriores ya se han avanzado sobre este tema, en relación a la diversa naturaleza de la problemática de los asentamientos humanos y también en función de la diversidad de experiencias de planificación. Se sostiene así, a diferencia de los criterios usuales, una definición regional funcional, estableciendo regiones en relación a su propiedad básica metropolitana, urbana o rural. Se innova así con respecto a los métodos de regionalización tradicionales,^{104/} asignándole al proceso flexibilidad en relación con los indicadores, procurando obtener regiones de naturaleza similar y facilitando la elaboración de políticas nacionales y sectoriales de desarrollo regional. Sigue siendo importante ajustarse en los procesos de regionalización a las situaciones institucionales precedentes (es conveniente generar regiones teniendo como base las unidades institucionales ya establecidas) y acercarse al criterio de grandes regiones, evitando una proliferación de tipologías demasiado numerosas y específicas. La existencia final de un sistema de pocas regiones con clara especificidad constituye una regionalización especialmente adecuada. Puede ser dotada eficazmente de capacidad profesional clave para la planificación de los asentamientos humanos, su coordinación interregional se efectuará con mayor eficacia y será posible establecer en cada región prioridades sectoriales que favorecen la relación sectorial-regional,^{105/} a niveles más específicos.

2. La distinción sustantiva de niveles y sus interrelaciones

Es necesario ahondar el carácter diferencial de los niveles de planificación propuestos y establecer la estrecha interdependencia entre ellos para la constitución del sistema de planificación de los asentamientos humanos (SPAH).

El ámbito nacional supone, por cierto, la visión global de la problemática socioespacial en cualquier país de la región. Esta escala del problema es vital especialmente cuando predomina el enfoque de la dimensión espacial del estilo de desarrollo. La cuestión del ordenamiento territorial establece así distintas funcionalidades con respecto a estilos de desarrollo con presencia de claros

/desequilibrios espaciales

desequilibrios espaciales 106/ en la región. La cuestión territorial será importante y estratégica en aspectos sectoriales como la explotación de los recursos naturales, la adopción de determinadas estrategias de industrialización y las formas de desarrollo agropecuario. A esto se añaden los costos territoriales 107/ inherentes a la expansión de los subsistemas de asentamientos humanos en vivienda, infraestructura y servicios. De esto se puede concluir que las particularidades del nivel nacional son específicamente: i) establecer una visión global que armonice las propuestas territoriales; ii) vincular la propuesta territorial en el marco del estilo de desarrollo imperante y buscar los mecanismos y las instancias de compatibilización y ajuste, y iii) relacionar las propuestas territoriales con los niveles sectoriales destacando la agricultura, los sectores de infraestructura económica y energética y el tipo de prioridades sectoriales que predominen en el estilo de desarrollo correspondiente.

Se observa así que el nivel nacional reserva en el SPAH la perspectiva más "estratégica". Desde allí surgen las directrices fundamentales y se definen los canales de comunicación sectorial más importantes. Esta idea-fuerza se extenderá hacia los otros niveles de planificación del SPAH y se deberán establecer los mecanismos adecuados para que este nivel recoja desde los ámbitos desagregados la información, los lineamientos y las opiniones que constituyen la base de la interrelación básica de todo el sistema.

El ámbito regional expresa una situación intermedia, fundamental en el SPAH, especialmente en los países de mayor tamaño, diferenciación económica sectorial y trayectoria histórica regional. Esta instancia acoge, por definición, la diversidad de situaciones metropolitanas, urbanas y rurales. El reconocimiento de la diversidad de los subsistemas en cada situación nacional es de la mayor relevancia, porque la dinámica de un subsistema suele explicarse por el comportamiento de los otros subsistemas. Existe así un nivel de interrelación horizontal especialmente relevante.

El nivel regional constituye una instancia de especificación y programación del planteamiento estratégico de expresión más concreta y habitualmente diferencial para los distintos subsistemas regionales. Al mismo tiempo reiterando la especificidad problemática de las regiones, cada una de ellas representará un ámbito de planificación variado y complejo por lo que las regiones requerirán estrategias "desagregadas" y una programación de objetivos específicos. De allí la identificación de este nivel con la tarea de programación, porque esta escala se ajusta adecuadamente a la realización de programas sectoriales y multisectoriales, referidos a poblaciones-objetivo. Esas acciones, de corte más global que los proyectos, exigen un ámbito institucional como el regional. Finalmente surgirán desde este nivel orientaciones específicas para el nivel local.

El ámbito local, que tendrá especificidad en cada subsistema regional, es definido como un nivel de planificación-acción en el que predomina la presencia de proyectos de inversión específicos. Es el plano más concreto de la modificación espacial, es el ámbito más adecuado para las propuestas de mejora en las condiciones de vida y es la instancia que favorece una participación social efectiva y autónoma. Las necesidades, los intereses y la movilización social que ellos generan se aprecian a esta escala con mayor realismo y es el punto de

encuentro entre las propuestas estratégicas y los proyectos de acción. Esto dará lugar a planes de acción local entendidos como una agregación sistemática de proyectos de inversión en VIS, que contemplan la orientación estratégica, el mejor uso de los recursos disponibles y la concertación de intereses sociales tras ello. Se trata entonces del nivel que prioriza la acción, pero simultáneamente es la instancia de sistematización de experiencias y de la participación más directa de la base social organizada. Esto hace que sea especialmente importante el canalizar las opiniones, experiencias y decisiones desde este nivel, para ser procesados y en la instancia superior que correspondan (regional y nacional).

3. Las fases metodológicas en planificación

En las metodologías de planificación se acude frecuentemente a una división de fases o etapas secuenciales. Se refieren a: i) la etapa de reconocimiento del objeto de estudio o diagnóstico; ii) las opciones estratégicas, el planteamiento de objetivos y las medidas de políticas, y iii) la definición de programación y proyectos, ejecución y puesta en práctica. Con distintas variantes, y aun con ciertas diferencias en la identificación precisa de etapas, la secuencia básica está siempre establecida en función del Diagnóstico-Estrategia-Proyecto.

Se asume aquí esta secuencia clásica, estableciéndose que ella involucra fases del proceso de planificación que se postulan como completas, que son interdependientes entre sí y que no deben considerarse como etapas cerradas. A la crítica de la aproximación metodológica secuencial se agrega el favorecer un proceso técnico definido independientemente de cualquier forma de participación social. Se sostiene aquí que, especialmente en el ámbito problemático de los asentamientos humanos, se puede y debe avanzar en una concepción crítica que enfatiza la interdependencia entre etapas secuenciales, la incorporación de la dimensión sociopolítica sobre la problemática descrita y la vitalización del desarrollo de estos métodos con mecanismos eficaces de participación social.

Así es como se considera la elaboración de diagnósticos como fase inicial en el proceso de planificación de los asentamientos humanos, debiendo explicitarse que se trata de construir un modelo explicativo de la realidad por aprehender. Entendiendo para ello cabalmente el rol de la información y, obteniendo así conclusiones explicativas sobre la realidad y apuntando a priorizar variables habitualmente no estudiadas, como los mercados informales, el rol de los movimientos sociales y la potencialización de las formas participativas. También tendrá importancia incorporar al análisis las acciones que van más allá de la acción gubernamental, especialmente las formas sociales de autoconstrucción e integrar al diagnóstico el rol que juegan las distintas opciones políticas de los grupos de interés y partidos políticos. Aun con las dificultades para precisar el comportamiento de estos procesos, los diagnósticos deben conseguir establecer hipótesis de trabajo como condición fundamental para precisar objetivos estratégicos y el análisis de preinversión y proyectos. De este modo los diagnósticos explicativos permiten avanzar hacia las etapas siguientes. Esto se ve facilitado si los diagnósticos incluyen en la explicación de la realidad un análisis crítico de las experiencias de planificación y una sistematización de sus

/resultados. Además,

resultados. Además, si se considera el activo rol de los agentes sociales en el proceso de elaboración y análisis del diagnóstico, se le añade mayor precisión al conocimiento de la realidad y al examen crítico de las experiencias sobre políticas y proyectos.

En cuanto a la fase de Opciones Estratégicas, ella debe entenderse como aquel proceso destinado a analizar y optar entre las alternativas de acción que surjan del conocimiento exhaustivo de la realidad (proporcionado por el diagnóstico explicativo), de las prioridades globales de política y del propio marco sociopolítico del ámbito que se está considerando. La noción principal está aquí en el análisis de las variables que generan las opciones estratégicas y en la priorización de objetivos por conseguir en el proceso de planificación. Esto significa innovar con respecto a prácticas comunes en esta fase, tales como adoptar una sola opción estratégica y no hacer un reconocimiento explícito de las variables capaces de generar alternativas estratégicas.

El análisis de opciones estratégicas y su elección es clave en el proceso de planificación y el ponderar beneficios y costos de las soluciones (en el nivel que corresponda y también con la perspectiva temporal que se asuma) constituye un proceso en que también es fundamental la participación social, sobre todo en el ámbito local en el que su expresión puede ser más posible, precisa y eficaz. Aparece evidente que la opción estratégica está acompañada de un conjunto de acciones o proyectos prioritarios, lo que constituye información básica para la siguiente fase metodológica.

La etapa de programación y proyectos aparece entonces como final de este proceso de tres fases interdependientes y corresponde al análisis pormenorizado de acciones y a la consideración de los análisis de costo-beneficio de los proyectos. El resultado será la programación jerarquizada de inversiones y sus mecanismos de control efectivo. Se trata de otra fase clave en la metodología expuesta, en la que tienen gran importancia la innovación técnica y la participación social efectiva.

Muchas observaciones pueden señalarse para la fase de proyectos; entre éstas se destacan: i) la ausencia de proyectos formulados adecuadamente; ii) la independencia con que los proyectos son formulados, aprobados y ejecutados, es decir, la falta de integración de los proyectos con los sistemas de planificación;^{108/} iii) la difusión de metodologías evaluativas del tipo costo-beneficio, sin el grado suficiente de criticidad que las haga eficaces, y iv) los avances metodológicos en la formulación de proyectos y en el uso de metodologías especialmente destinadas a optar entre proyectos en un marco de objetivos de planificación.^{109/}

La presente metodología propone innovar significativamente en la línea de proyectos, incorporando esta actividad a las fases anteriores y estableciendo que en ella culmina el proceso iniciado en el diagnóstico explicativo. Una manera de fortalecer el carácter de esta etapa es incorporar las organizaciones sociales a los proyectos, sus alternativas principales, su secuencia de actividades, el control y su evaluación.

En el esquema 1 se presentan las interrelaciones entre las fases metodológicas señaladas. Una cabal comprensión de dichas relaciones permite enfrentar cada una de ellas con una perspectiva que favorece el enfoque metodológico unificado que busca una perspectiva común para analizar: a) las estrategias de desarrollo en función del diagnóstico explicativo y definidas a un nivel de especificación suficiente como para enmarcar la preparación y la evaluación de los proyectos; b) el conjunto de proyectos como resultado de un diagnóstico comprensivo y muy estrechamente vinculado a los objetivos centrales de la opción estratégica, y c) un diagnóstico explicativo que facilite las definiciones estratégicas y la especificación en proyectos de inversión.

En definitiva, se busca integrar a un esfuerzo común e innovativo las etapas metodológicas poniendo énfasis en su interrelación. A los niveles de relación más evidentes se agregan las naturales influencias que la definición estratégica hace sobre el propio diagnóstico y que la preparación y posterior puesta en marcha de los proyectos efectúa sobre el conjunto del sistema.

4. Otras precisiones metodológicas: temporalidad, niveles, institucionalidad y cuadros técnicos

Es importante efectuar algunas observaciones relacionadas con las opciones metodológicas en la planificación de los asentamientos humanos. Se revisarán de modo breve, algunos factores o variables especialmente significativas para todo proceso de planificación.

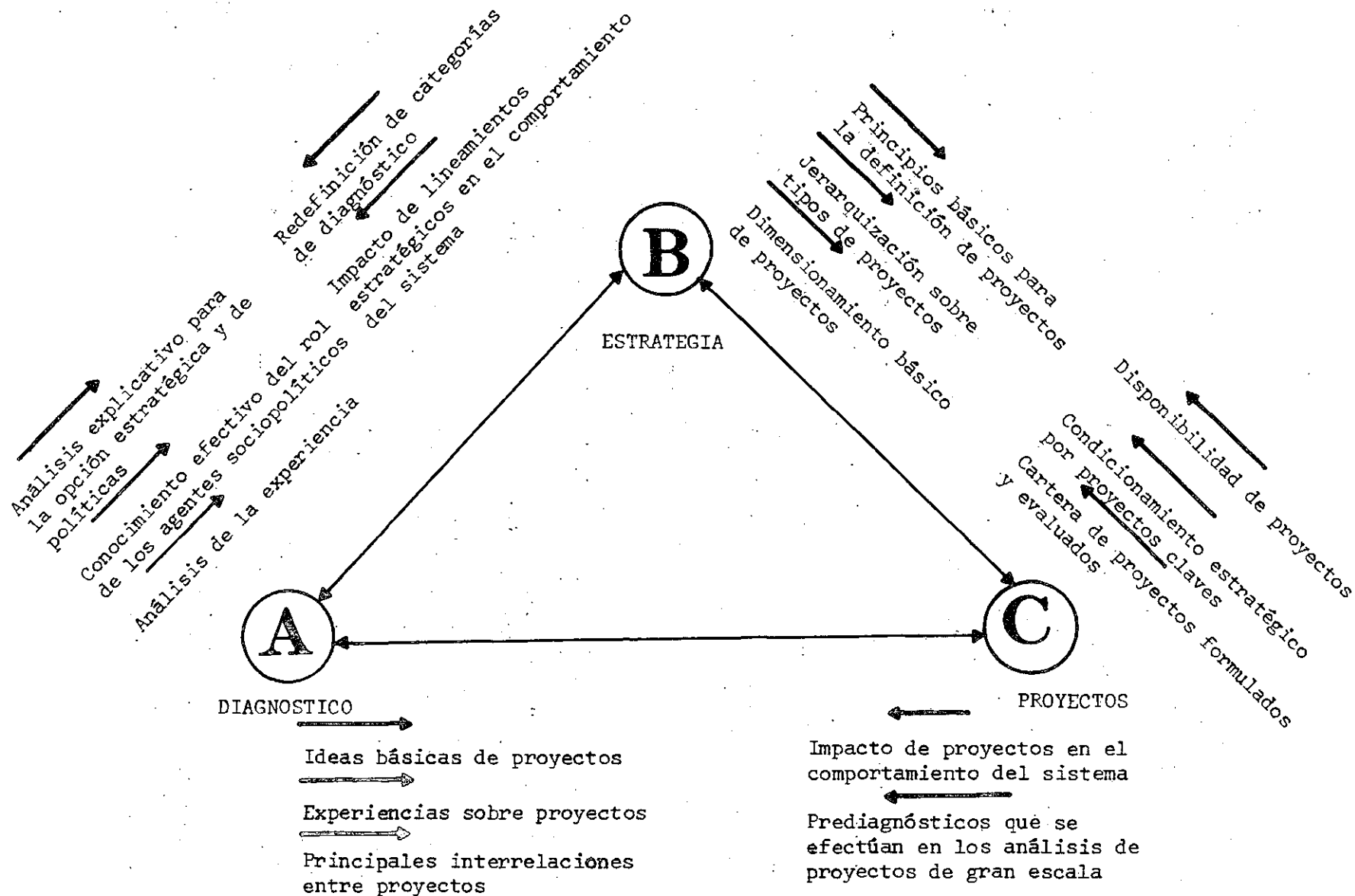
a) La variable temporal

La concepción metodológica debe ser analizada en distintos contextos temporales, de corto, mediano y largo plazo. Además de señalar que el horizonte temporal implicará la priorización de distintas variables y que corresponderá a magnitudes programáticas y presupuestarias variables, es importante hacer algunas precisiones sobre el condicionamiento temporal en la planificación de los asentamientos humanos.

i) Muchas acciones que han de emprenderse, que corresponden a los lineamientos estratégicos destinados a elevar la calidad de vida de sectores sociales marginalizados o los programas de expansión de viviendas sociales, suponen un extenso horizonte temporal y por lo tanto el "camino temporal" de la solución implicará acciones diferenciadas en el corto, mediano y largo plazo.

ii) En la mayoría de las situaciones problemáticas propias de los sectores marginalizados observaremos grados simultáneos de urgencia para diferentes acciones propuestas. Esto conduce a priorizar los mecanismos de planificación de corto plazo, en el sentido de enfrentar esas urgencias con criterios de prelación. Aun así, estas prioridades por cuanto a modalidades de planificación de corto plazo deben inscribirse en las orientaciones estratégicas de mediano y largo plazo.

INTERRELACION BASICA DE FASES METODOLOGICAS
(propuesta preliminar de relaciones)



/iii) La

iii) La existencia de mecanismos presupuestarios y de tratamiento de proyectos habitualmente anuales hacen más factible la confección de planes anuales operativos, que consultan la definición de programas anuales de proyectos de inversión. Esta circunstancia institucional ejerce influencia hacia las formas de planificación anual.

iv) Los planteamientos estratégicos, especialmente cuando incorporan las propuestas de cambio propias de las afirmaciones hacia una planificación redistributiva y participativa imponen perspectivas temporales de largo plazo. La inercia de los desequilibrios espaciales y las dificultades reales para modificar el estructural atraso agrario y la concentración metropolitana, aconsejan trabajar la función objetivo socioterritorial con perspectiva temporal de largo plazo. En estos casos será necesario ajustar el cambio propuesto en las acciones de mediano y corto plazo.

v) Finalmente, aun considerando las distintas fórmulas temporales de planificación expuestas y reconociendo las necesidades de flexibilizar los instrumentos de planificación, será necesario referir la elección de horizontes temporales a las condicionantes sociopolíticas. La presencia de acotados períodos gubernamentales, a los que podemos asociar un comportamiento deseado de cambio con márgenes razonables de coherencia constituye un marco temporal prioritario especialmente en las opciones estratégicas.

b) Los principios metodológicos y las escalas de planificación

El haber afirmado que los niveles son instancias de planificación diferentes evita que éstos sean asumidos como simples desagregaciones inclusivas. No obstante, la relación entre los niveles de planificación es de notable importancia, y la instancia nacional necesariamente da cuenta de una variedad regional y la asume como parte esencial de su problemática. Del mismo modo, cada región admite desglosarse en un conjunto de realidades locales.

Interesa destacar, sin embargo, que los niveles constituyen visiones a diferente escala de problemas, que se concentran en variables habitualmente distintas y que los márgenes de acción con que es posible trabajar las estrategias y los proyectos son en consecuencia diferentes. Incluso puede darse el caso de que propuestas nacionales de ordenamiento territorial no puedan ser llevadas a la práctica en determinados contextos regionales, del mismo modo como en determinados contextos locales se pueden llevar a cabo propuestas que no son generalizables en el nivel regional. Se sostiene así la distinta naturaleza problemática que representa cada uno de los niveles de planificación.

Este afirma la necesidad de trabajar el esquema metodológico de Diagnóstico-Estrategia-Proyectos a cada nivel, dando cuenta de sus especificidades y analizando allí las interrelaciones que se producen más allá de las desagregaciones mecánicas de la escala territorial considerada.

/c) La

c) La variable institucional y social

En ocasiones se correlaciona de modo simple la propuesta de las modalidades de planificación con determinadas formas institucionales. Es necesario enfrentar el debate de la cuestión institucional en un contexto amplio de agentes intervinientes y estableciendo precisamente que cada forma de planificación deberá definir sus modalidades institucionales específicas.

Conviene aclarar que aun reconociendo la gran importancia del Estado como agente planificador, se valora en este análisis el rol que los agentes sociales directos desempeñan en la mejoría de sus condiciones de hábitat y, por lo tanto, se les debe reconocer un papel significativo en la elaboración de diagnóstico, el establecimiento de estrategias y sus opciones en proyectos. Coexistirán así, distintas formas de gestión en la planificación de los asentamientos humanos, aunque se reconoce de modo explícito que las formulaciones gubernamentales son las principales, dada la necesidad social que a ese nivel se tiene de coherencia y continuidad a un proyecto político,^{110/} y que el Estado proporciona el escenario donde los diversos actores sociales plantean sus propuestas. Los contextos sociopolíticos democráticos favorecerán estas dinámicas sociales en esquemas contradictorios o generadores de consenso.

La observación anterior permite afirmar que la institucionalidad del proceso de planificación debe adecuarse al escenario político en que se desenvuelve, y debe reconocer la función gubernamental principal. Esto conduce a sostener instituciones gubernamentales sobre asentamientos humanos especialmente permeables a la acción social organizada y que sean capaces de concitar acuerdos en torno a sus propuestas. Esto conduce a instituciones en contacto eficaz con los medios de comunicación masivos, programas específicos de capacitación en materias técnicas y un permanente debate abierto, crítico y libre sobre las alternativas estratégicas y los proyectos más significativos en cada nivel de planificación.

Se reconocerá como restricción para estos planteamientos la resistencia de las organizaciones institucionales incritas en determinados esquemas burocráticos rígidos y también las formas de supresión y control del debate en contextos autoritarios.

d) Los cuadros profesionales y las técnicas de planificación

Esta concepción metodológica plantea una redefinición continua sobre las técnicas de planificación y una renovación sobre el tipo de cuadro técnico-profesional necesario para actuar en los diferentes subsistemas de asentamientos humanos.

Sobre las técnicas de planificación se debe admitir que ellas tienen elementos ideológicos que las inspiran, especialmente respecto a su visión micro o macrosocial y al tinte disciplinario que las define. Es el caso de los modelos macroeconómicos de crecimiento y de comportamiento de las variables principales. También suelen usarse metodologías para la elaboración de planes destinados a mejorar las situaciones precedentes que usan variables como comportamiento sectoriales, niveles de interrelación, la conducta de la inversión y otros. En el

/ámbito de

Ámbito de los asentamientos humanos se priorizan los diagnósticos destinados a medir los déficit, sujetos a estándares determinados, los indicadores sectoriales regionalizados y los modelos de interacción espacial entre regiones. Se hace necesario innovar incorporando el comportamiento de los mercados informales, priorizando las observaciones sobre distribución del ingreso y mercados laborales, y dando cuenta cabal de las diferentes tecnologías que corresponden a la producción de las necesidades de vivienda, infraestructura y servicios.

Parece imprescindible ajustar la formación de cuadros técnicos para estos procesos de planificación y sobre este aspecto se han hecho importantes aportes,^{111/} entre los que destacan:

- La necesidad de masificar los procesos formativos en asentamientos humanos, procurando difundir socialmente el conocimiento técnico, mediante mecanismos de formación en etapas sucesivas y el uso de tecnologías de difusión y aprendizaje con monitores propios.

- La incorporación de la interdisciplina como condición indispensable en la preparación de cuadros técnicos profesionales, con el objeto de dar cuenta de la realidad de los fenómenos más críticos de los asentamientos humanos.

- La integración a los procesos de formación universitaria de la interacción entre teoría y práctica, especialmente en temas como participación social, auto-construcción del hábitat y tecnologías adecuadas.

- El fomento de los programas de actualización y perfeccionamiento de técnicos gubernamentales y de especialistas en las distintas materias referidas a los asentamientos humanos.

- La creación de equipos interdisciplinarios técnicos que asuman papeles estratégicos en las instancias de planificación.

B. El nivel nacional en la planificación del asentamiento humano

a) El problema: la dimensión socioespacial del desarrollo

El nivel nacional constituye la incorporación de la dimensión espacial en el proceso de planificación del desarrollo nacional y se relaciona directamente con el asentamiento humano de la población en el espacio nacional. Tiene que ver con la distribución de la población y las actividades económicas en el territorio nacional y se constituye en la estructuración espacial de la sociedad.

El objeto de estudio es la configuración socioespacial nacional, que presenta en la región un conjunto de características como la marginalización y precariedad en que se encuentran las mayorías sociales, la dispersión rural y las crecientes concentraciones en áreas metropolitanas. La presencia de importantes territorios vacíos, las diferencias entre la localización de los recursos naturales y la población y la pérdida de importancia relativa de los subsistemas regionales periféricos son otras manifestaciones de este perfil problemático que asumirá especificidad concreta en cada realidad nacional.

A esta escala de análisis es fundamental plantearse frente a la distribución espacial de la población, las actividades productivas, la localización de la infraestructura económica y el capital social básico. Estas variables deben complementarse con la información sobre la ubicación de los distintos subsistemas de recursos naturales y las fuentes energéticas, que constituyen buena parte del potencial de actividad del sistema socioeconómico. Este conjunto de variables son claves en la configuración del diagnóstico socioespacial que es central en las propuestas estratégicas y que configuran las políticas de ordenamiento territorial.

La dimensión socioespacial es un aspecto del desarrollo de gran importancia por su influencia en la activación productiva del sistema socioeconómico o en las mejoras distributivas que persiguen los distintos estilos de desarrollo.

Al respecto, conviene formular algunas preguntas que favorezcan la configuración de hipótesis de trabajo en cada situación nacional específica de la región, como las siguientes:

i) ¿Un incremento productivo proyectado a base de un crecimiento diversificado de los sectores agrícola y básico (por ejemplo funcional a una ampliación de la capacidad exportadora, a una disminución de las demandas de importación y generador de mayores grados de independencia alimentaria), afectaría a la actual configuración territorial de la actividad económica y la presente distribución de la población? Asimismo ¿cuál es el "costo asociado" de urbanización, de incremento infraestructural y de movilidad de población a inducir en la estrategia productiva señalada? Finalmente, ¿es posible incorporar estos costos? ¿Influyen en una redefinición de la estrategia productiva?112/

ii) ¿Un planteamiento estratégico destinado a cubrir las necesidades básicas insatisfechas de la población (por ejemplo, con inversiones infraestructurales en salud, educación y viviendas), es posible en la actual situación de distribución territorial de la población? ¿Cuáles son los costos alternativos de la referida política de mejoramiento para otras distribuciones de población? ¿Será posible establecer relaciones entre distintas distribuciones "deseadas" y los costos generales del programa? ¿Es aconsejable una adecuación del planteamiento estratégico como fruto de la "especialización" de la propuesta?

iii) ¿La proposición estratégica de mejora de las condiciones infraestructurales de energía, transportes y comunicaciones, como base de la activación del potencial productivo en los países de la región, tienen un vínculo estrecho con la configuración espacial del territorio? ¿La activación propuesta, cualquiera sea su naturaleza, afecta o no los subsistemas de integración espacial? ¿Establece prioridades en términos de aspectos territoriales y obliga a tomar consideraciones previas sobre las realidades socioespaciales?

Estas preguntas comprueban la relevancia de la dimensión socioespacial como aspecto importante de las opciones por el desarrollo. Determinan que a nivel de proposiciones estratégicas del desarrollo es imprescindible la incorporación de la dimensión socioespacial, con el objeto de ajustar dichas propuestas.

b) Una metodología de diagnóstico nacional del asentamiento humano

El diseño de una metodología para elaborar diagnósticos nacionales del asentamiento humano implica adoptar un conjunto de variables básicas como las presentadas en el esquema 2. Allí se da cuenta, de modo agregado, de los procesos fundamentales que generan información básica para la elaboración del diagnóstico. Al mismo tiempo, se señalan un conjunto de interrelaciones entre las categorías del diagnóstico y se propone tratarlos cualitativamente, con el objeto de profundizar el análisis explicativo. Se observa claramente el conjunto de las relaciones entre los comportamientos sectoriales productivos, la infraestructura económica, social básica, la distribución de la población y los recursos naturales.

Se analizan las consideraciones propias de cada variable y/o proceso central y sus respectivas interrelaciones incorporando el análisis sistemático de la información,^{113/} que permita obtener conclusiones para períodos precedentes y eventualmente definir fases históricas diferenciadas en relación a los procesos estudiados.

También se incorpora el examen exhaustivo de las políticas desarrolladas, en el que la disponibilidad de investigaciones y otros esfuerzos sistemáticos ejercerán gran influencia en los márgenes de certeza que se puedan conseguir. No obstante se generarán por esta vía un conjunto de hipótesis de trabajo, especialmente importantes en las fases metodológicas posteriores.

Finalmente se establece el análisis de los actores sociales de los fenómenos y procesos estudiados, complementando las categorías analíticas básicas del diagnóstico. Esta revisión tiene un doble objetivo: reconocer la diferente percepción que a nivel de los grupos sociales existe sobre los problemas, su dinámica y las políticas puestas en práctica y, al mismo tiempo, analizar los grados de conflicto y acuerdo en torno a esos mismos problemas, incorporando así la factibilidad sociopolítica para propuestas eventuales como aspecto clave del proceso de diagnóstico.

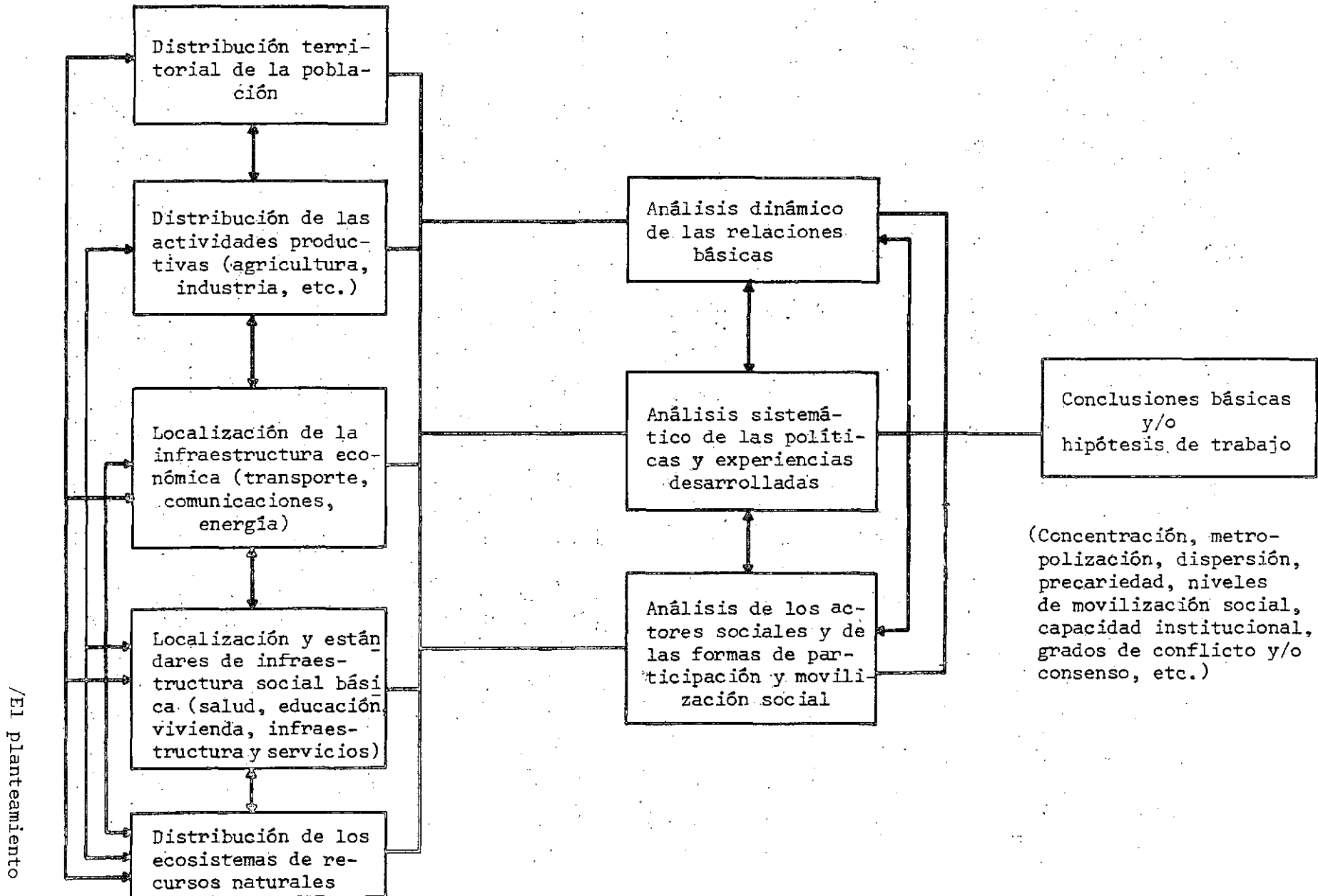
El resultado será un conjunto básico de conclusiones y/o hipótesis de trabajo. Estas se referirán, entre otros aspectos,^{114/} a las dinámicas concentradoras, al énfasis metropolitano, a los incrementos de los déficit en infraestructura social básica para importantes sectores de la población, al aumento en la importancia en la autogeneración de VIS y al rol de los mercados informales.

c) El planteamiento estratégico sobre el asentamiento humano

La metodología referida al patrón de asentamiento humano implica un estrecho vínculo con las propuestas de desarrollo. La propuesta de diagnóstico a esta escala persigue favorecer el diseño de la amplia definición estratégica y será pieza fundamental de la metodología porque influirá en el diseño de políticas nacionales y sectoriales y establecerá el marco en el que se diseñarán las alternativas políticas en la escala regional y las instancias locales respectivas.

ESQUEMA Nº 2

DIAGNOSTICO NACIONAL DEL ASENTAMIENTO HUMANO



El planteamiento estratégico debe considerar a fondo el marco, las circunstancias y el carácter político de las propuestas. Esto hace posible un análisis efectivo de factibilidad y otorgará realismo político a las propuestas, políticas, instrumentos y formas de participación. El análisis político implica investigar las distintas opciones de los grupos de presión, los partidos políticos y las eventuales alianzas entre ellos, con el objeto de determinar los márgenes de consenso y contradicción. Una definición explícita y pormenorizada del planteamiento estratégico posibilitará dicho análisis; de allí que aquí se sugieran formulaciones estratégicas especiales que superen los niveles de generalidad que son habituales.115/

A modo de ejemplo, se destacan planteamientos estratégicos como los siguientes:

i) Modificar el ordenamiento territorial de la población en función de los recursos naturales, favoreciendo la cercanía de ellos; sobre la base de priorizar los sectores económicos básicos.

ii) Desarrollar un programa nacional de mejoría substancial de las condiciones de vivienda, infraestructura y servicios de la población marginalizada, con énfasis explícito en los sectores marginalizados rurales.

iii) Favorecer la dotación de infraestructura económica (transporte, comunicaciones y energía) y social básica en los subsistemas territoriales rurales, buscando retener población, aumentar el rol productivo de la agricultura y la autosuficiencia alimentaria.

iv) Priorizar la satisfacción de las necesidades de VIS de los sectores que acuden a soluciones propias de los mercados informales, adecuándolos, activando fórmulas que favorezcan el desarrollo de tecnologías intermedias y diseñando programas integrales en los asentamientos precarios.

v) Activar distintas formas de participación de la población, a través de sus organizaciones históricas y favoreciendo la creación de instancias cuando no existan, en el ámbito reivindicativo, político y de la organización productiva en vivienda y servicios anexos.

Evidentemente, se trata de planteamientos estratégicos de gran generalidad aún, pero la certidumbre con que se haya realizado el diagnóstico y la lectura precisa del proceso político en cada circunstancia real, posibilitarán mejorar la especificidad estratégica. Sin embargo, las cinco líneas estratégicas establecidas tienen un importante margen de compatibilidad interna, favorecen la desagregación de objetivos y planteamientos para otras escalas de subsistemas de asentamientos humanos y posibilitan el análisis de los instrumentos disponibles.

Surgen del ejemplo hipotético las prioridades de relación de la estrategia de asentamientos humanos con procesos globales (requerimiento de procesos redistributivos del ingreso y el consumo; políticas de activación productiva agrícola; contextos generales de significativa intervención gubernamental, etc.), con procesos sectoriales (necesidad de reorganizar y rearticular los procesos de producción y comercialización agropecuaria; relaciones con el sector de recursos

/naturales, etc.)

naturales, etc.) y con procesos que señalan poblaciones objetivo (políticas de enfrentamiento de la pobreza extrema; políticas de integración y desarrollo de la población rural, etc.). Esto está mostrando la necesidad de articular procesos de compatibilización de "corte sectorial" para lo que el planteamiento estratégico es una primera aproximación de notable importancia.

d) Los instrumentos de política

El análisis sobre los instrumentos principales de política y el grado de concreción que surge de la formulación estratégica dependerá del carácter de ella. Aun así, se quieren resaltar algunos aspectos de especial importancia.

Un aspecto básico es la especificidad estratégica, lo que favorecerá el surgimiento de un espectro de políticas e instrumentos y definirá el carácter eventualmente dominante del agente estatal, el privado y/o el social, lo que tiene importancia porque denota quién define las políticas y los instrumentos.

También es importante destacar que, más allá de las particularidades estratégicas, este estudio plantea un enfoque socioespacial interdisciplinario de los asentamientos humanos, y por ello el marco de políticas e instrumentos será amplio y será necesario darle importancia al análisis de políticas interrelacionadas.

En la identificación de políticas se deben reconocer distinciones entre las que enumeramos las siguientes:

i) Las políticas territoriales que provienen directamente de prioridades estratégicas nacionales, como las políticas de colonización, el refuerzo de determinados polos subnacionales de desarrollo o aquellas que apuntan a mejorar las condiciones de vida de algún sector social específico.

ii) Las políticas territoriales que surgen desde los sectores de actividad y que son el resultado de "espacializar" los planteamientos sectoriales, entre las que tendrán gran importancia las relativas a la agricultura.

iii) Las políticas territoriales provenientes de los programas nacionales de activación económica, especialmente los planteamientos sobre generación directa e indirecta de empleo, que requerirán también especificación espacial.

iv) Las políticas territoriales inherentes a la formulación de planteamientos en el área de la energía, la ampliación de infraestructuras de transporte, comunicaciones, de directa incidencia sobre la realidad socioespacial nacional y de los subsistemas regionales de asentamientos humanos.

v) Las políticas territoriales diferenciales que surgen de la puesta en práctica de políticas específicas de tributación e incentivos de política fiscal.

vi) Las políticas territoriales que provienen del control de la operación de los agentes privados nacionales e internacionales como pivotes del desarrollo socioeconómico.

La variedad señalada muestra que el análisis de compatibilidad será de principal importancia, a lo menos a un primer nivel de condicionamiento básico y de determinación de una jerarquía de políticas.

En el ámbito instrumental la variedad será correspondientemente amplia. Se pueden desglosar: instrumentos para favorecer o restringir la localización de actividades productivas; instrumentos de incentivo financiero, de capacitación, asistencia técnica y subsidios a la fuerza de trabajo para la implantación de actividades en determinados lugares; instrumentos de evaluación de preinversión y proyectos; instrumentos propios de la política fiscal y otros.

También se pueden clasificar los instrumentos de acuerdo a los agentes que los manejan o a los sectores sociales a los que van dirigidos.

e) La participación social

Se ha señalado en capítulos anteriores que la participación de la base social organizada debe estar presente en las distintas escalas de la planificación de los asentamientos humanos, aunque se priorice el rol participativo en el ámbito local.

Sin embargo, en el nivel nacional, donde tanta importancia tiene la definición estratégica, será necesario considerar mecanismos mediante los que se transmita adecuada información hacia la base social y se asegure el libre debate de opciones que posibilite las dinámicas de controversia y consenso.

Habitualmente se imponen esquemas participativos, a este nivel poco eficaces, con imposición de mecanismos formales y desvinculados de los grupos de presión y corrientes de opinión, salvo las oficiales. En oportunidades se impulsan formas participativas exclusivamente técnicas o se reduce la participación a la información sobre las decisiones. En todos los casos las fórmulas participativas dependerán del marco sociopolítico en que estén insertas las formas concretas de planificación.

Podrían formularse varias iniciativas para desarrollar en este ámbito canales de participación efectivos:

i) Podrían armonizarse las propuestas estratégicas nacionales sobre asentamientos humanos con las formulaciones globales de planificación y aprovechar instancias de información, opinión y decisión al respecto. Esto implica adoptar mecanismos de información y formas de registro de opiniones, consultas y opciones.^{116/} En esos casos tiene gran importancia la ratificación y/o aprobación parlamentaria del plan de desarrollo o las consultas respecto a la acción gubernamental o a las aprobaciones presupuestarias.

ii) En algunas circunstancias, especialmente frente a formulaciones estratégicas muy significativas, podría considerarse el mecanismo del referéndum. Esto conduce a que las corrientes políticas adopten pronunciamientos cada vez más precisos sobre la problemática de los asentamientos humanos, lo que favorece la eficacia de los debates.

/iii) Debería

iii) Debería consultarse una participación privilegiada de los sectores más directamente afectados por determinadas políticas nacionales. Dicha participación puede establecerse a través de las formas organizativas históricas de dichos sectores (organizaciones campesinas, organismos de pobladores, etc.). Existe allí una excelente base de participación para estructurar un sistema más amplio.

iv) Debería privilegiarse el rol participativo de los profesionales técnicos y universitarios, a través de sus organizaciones propias no gubernamentales, especialmente porque estas instancias pueden favorecer el debate político-técnico en contextos más independientes de la esfera oficial.

f) La institucionalidad de la planificación nacional del asentamiento humano

Enfrentar la elaboración de una estrategia para el asentamiento humano impone el diseño de un aparato institucional gubernamental que conduzca dicho proceso.

Lo habitual en muchos países de la región es que los avances en la institucionalización de los organismos de planificación sean anteriores incluso al ejercicio substantivo de la planificación. Por el contrario, la instauración de un ministerio o una agencia estatal de asentamientos humanos debe constituir un paso sólido para asegurar coherencia y dirección unificada en el proceso de planificación. Tal afirmación es compatible con la comprensión de la institucionalidad como condición necesaria, pero no suficiente para la eficacia de un sistema de planificación.

Es necesario rescatar la existencia de un ámbito institucional oficial que se define por su permeabilidad hacia los agentes sociales, que favorece la concertación entre los agentes y que estructura las alternativas de propuestas técnicopolíticas. En ocasiones esto puede requerir una nueva institución o un conjunto coordinado de instituciones, dependiendo de las capacidades administrativas, técnicas y políticas de cada realidad nacional. En otras oportunidades puede parecer conveniente actuar sobre la base de alguna institución establecida, o de un marco de instituciones previas, pero siempre con el objeto de asegurar una dirección unificada.

Finalmente, conviene señalar que, más allá de la sanción legal que confiere a una institución la dirección unificada del proceso de planificación de los asentamientos humanos, lo más importante es asegurar su eficacia y acción continua, a través de la constitución de equipos técnico-políticos e interdisciplinarios de excelente nivel, donde se valore el conocimiento previo y las experiencias y, fundamentalmente, donde se valore la necesidad del contacto estrecho y permanente con la base social como única manera de darle realismo a las propuestas de planificación.

C. El nivel regional de subsistemas de asentamientos humanos

Corresponde desagregar las consideraciones metodológicas en la escala regional, que se ha caracterizado como una instancia especialmente válida para diagnosticar y especificar situaciones problema y al mismo tiempo poner en práctica políticas y programas de acción sobre los asentamientos humanos. La significativa práctica regional en América Latina y el Caribe avala estas afirmaciones. Más allá de las insuficiencias para modificar el patrón de asentamiento e integrarse a las propuestas globales del desarrollo, existen una gran cantidad y variedad de experiencias de planificación regional, un importante proceso de formación de cuadros técnicos a este nivel, una serie de diagnósticos territoriales subnacionales y en definitiva, una práctica en la que es posible identificar virtudes y defectos.

Las propuestas de regionalización en los países de la región y los esfuerzos político-institucionales correspondientes, han dominado esta práctica regional y han comprometido un porcentaje muy significativo de ella.

En este estudio se ha propuesto una innovación en la definición de regiones en función del carácter predominantemente metropolitano, urbano y rural, entendiéndose que a partir de su naturaleza y carácter es posible distinguir escalas y tipologías de necesidades de hábitat, identificar problemáticas territoriales específicas y establecer soluciones que reconocen las particularidades más significativas.

No se pretende establecer rigideces y normas estadísticas de densificación de población, de dispersión y concentración, de tipos de actividades y otros que se pudieran elegir con el propósito de regionalizar cada país de la región. Más bien se apunta explícitamente a una función territorial flexible, que incorpora la idea del predominio de alguna función, y reconoce lo complejo que puede ser en circunstancias específicas nacionales optar por algún esquema de regionalización. Los diferentes tamaños de los países de la región tienden a aconsejar que en los países de pequeño tamaño se imponga la visión territorial nacional y que allí se tienda a la complementariedad entre lo nacional y lo local.¹¹⁷ En contraposición a ello los países de la región de tamaño mayor muestran una configuración regional indiscutible.

Lo que ocurre con la variación regional desde el punto de vista del tamaño, lo podemos analizar en relación a la especialización o diversificación económica, a su vínculo con el exterior y a las dinámicas demográficas principales. Se quiere destacar con esto la insuficiencia de los métodos tradicionales de regionalización y la necesidad de innovar configurando regiones reales a partir de su función territorial principal y siendo flexible sobre cada una de las situaciones nacionales en la región.

1. Los subsistemas regionales metropolitanos

a) El problema

Se ha analizado anteriormente la naturaleza de los subsistemas regionales metropolitanos y en esta sección se establecerá una síntesis de los aspectos más destacados.

i) El carácter concentrador de la población y de la casi totalidad de actividades económicas y por tanto generador sucesivo del fenómeno de migración hacia ellas en el contexto nacional. A los factores expulsivos de los distintos sistemas de producción agropecuaria se agrega la mayor productividad media en las áreas metropolitanas y los mejores estándares relativos de infraestructura económica y social básica.

ii) El deterioro creciente de la calidad de la vida para importantes sectores de la población, generándose crecientes rasgos de segregación socioespacial y el establecimiento de una economía informal urbana de extraordinaria importancia en el acontecer global de las grandes ciudades (con sus efectos directos e indirectos).

iii) La creciente heterogeneidad al interior de las grandes ciudades, en sus niveles productivos y en sus estándares de infraestructura, servicios y vivienda. Se impone así un patrón diferenciado de acceso a los bienes y servicios urbanos esenciales y se definen distintas funciones de consumo y tecnologías que corresponden a las formas mediante las cuales el sistema económico formal y el informal responden a las demandas socioespacialmente diferenciadas.

iv) La crucial importancia que en cualquier modificación a la problemática situación tiene de la tierra urbana y sus mecanismos de regulación y control.^{118/} La intervención estatal sobre la tierra y el acceso a ella para los sectores urbanos más desposeídos constituye un aspecto estratégico de una política metropolitana que busque una mayor igualdad social.

v) La importancia cada vez mayor de las distintas estrategias de sobrevivencia de los sectores sociales que viven en las condiciones más precarias en las grandes ciudades de la región. Esto implica reconocer que el porcentaje de autoconstrucción de vivienda y autoabastecimiento de servicios es muy alto y que no se observan importantes cambios a esta realidad. Esto lleva a replantear la cuestión de las tecnologías, los estándares, los mecanismos de ahorro e inversión y las formas de participación social en la producción del hábitat.

vi) La creciente importancia de la dimensión ecológica en los análisis sobre la gran ciudad, incorporando la dimensión ambiental a los planteamientos globales metropolitanos. Además de tratar los fenómenos de la contaminación de aire y aguas, el compromiso de suelo rural por la expansión metropolitana y la congestión del transporte urbano, deben destacarse los importantes esfuerzos por integrar el fenómeno de la pobreza metropolitana a las variables ecológicas ambientales.^{119/}

/vii) El

vii) El creciente convencimiento sobre la acción predominantemente regresiva de varios programas y políticas estatales en la planificación de las grandes ciudades de la región. Las políticas de vivienda social y de ampliación de infraestructura, la localización de servicios esenciales de salud y educación, las normas sobre zonificación y construcción, la regulación a las transferencias de tierras, las formas de tributación territorial y otras 120/ -que cubren parte importante de los instrumentos de planificación metropolitana-, han contribuido a la segregación socioespacial y han terminado comprometiendo recursos estatales y sociales sin mejorar la calidad de la vida de las mayorías sociales. Todo esto contribuye a plantear una severa reformulación de la forma y fondo de políticas, programas e instrumentos de planificación urbana.

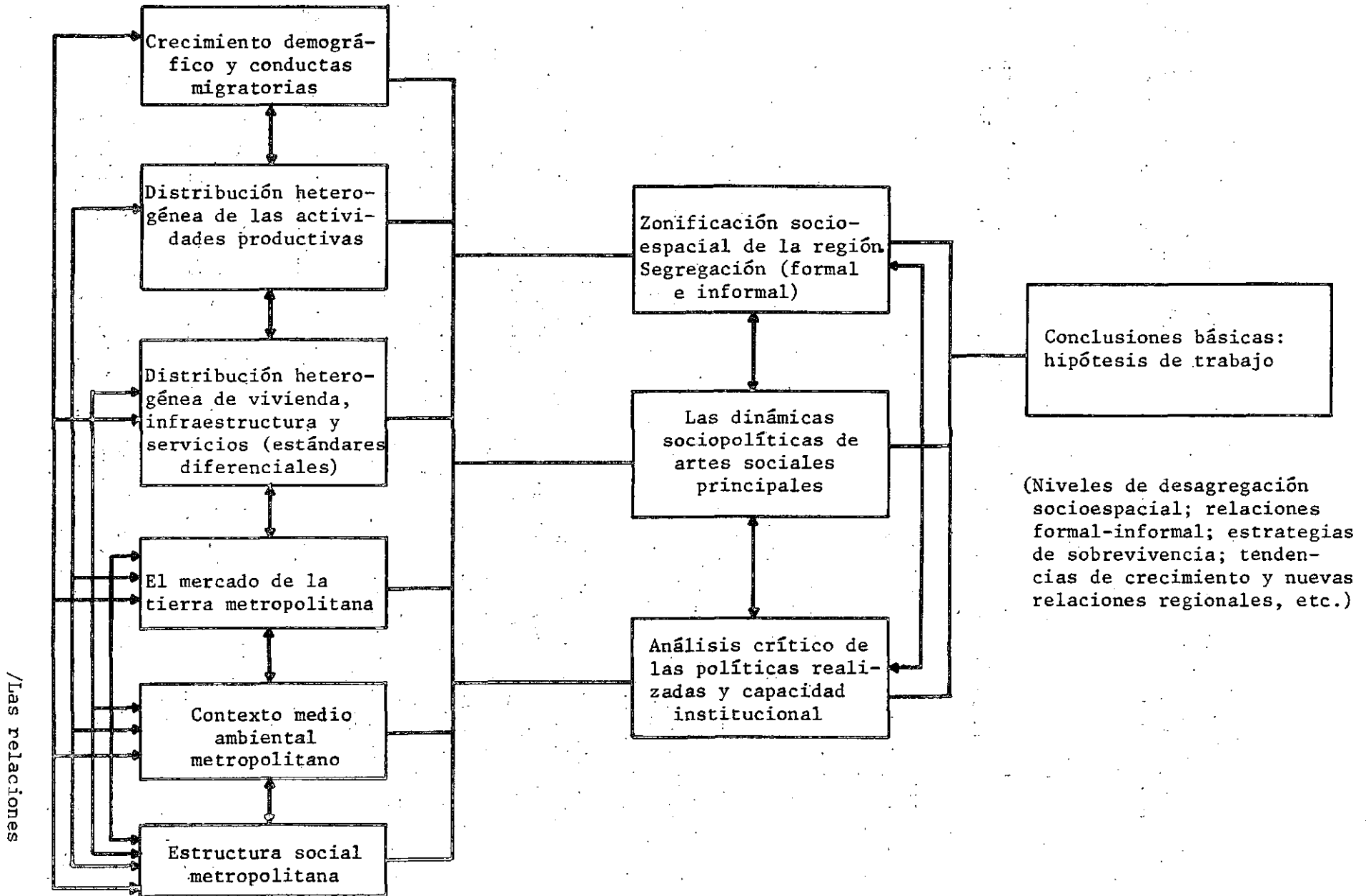
viii) Las consideraciones referidas al contexto socioeconómico en que se desarrollan las nuevas formas de planificación metropolitana. Esto se relaciona en primer lugar con el libre ejercicio de las organizaciones sociales de base, la estructuración de formas de participación activas y autónomas del Estado y el reconocimiento de los derechos básicos de los ciudadanos a los bienes y servicios de hábitat. En segundo término, debe establecerse que el estilo de desarrollo priorice los programas generadores de empleo, la ampliación de la inversión y el gasto público en circunstancias activadoras, su justa reorientación hacia los sectores de menos ingresos y el reajuste de los mecanismos de captación territorial de tributos. Este contexto amplía los márgenes de acción de la planificación metropolitana.

b) El diagnóstico de las regiones metropolitanas

Se propone un conjunto de variables que deben ser consideradas en el análisis exhaustivo de las regiones metropolitanas, con el objeto de efectuar un reconocimiento eficaz de estas complejas realidades. En el esquema 3 se entrega una relación pormenorizada de variables centrales por considerar, se analiza una estructura de interrelación y se sugieren un conjunto de conclusiones y/o hipótesis de trabajo.

El análisis de variables centrales implica incorporar seis categorías básicas y sus interrelaciones correspondientes: el contexto demográfico, con énfasis en las tendencias del crecimiento y los flujos migratorios principales; la distribución territorial de las actividades productivas, destacando su heterogeneidad estructural y sus connotaciones socioespaciales diferenciales; la distribución territorial de la vivienda, infraestructura y de los servicios, con su estructuración segregativa y la notable desigualdad de sus estándares; el mercado de la tierra, vale decir, su régimen de propiedad, precios y las dinámicas dominantes rentista, productiva y especulativa; el contexto medio ambiental de la gran ciudad, con énfasis en el análisis del ecosistema natural de pertenencia y en los costos y compromisos ambientales que implican las diferentes formas de crecimiento metropolitano; y la estructura social metropolitana, destacando un análisis pormenorizado de los sectores sociales, su localización en la región metropolitana, sus intereses y su conducta movilizadora.

DIAGNOSTICO DE LAS REGIONES METROPOLITANAS



Las relaciones entre las variables señaladas deben establecerse en un contexto dinámico utilizando algún período histórico de referencia básica, de modo de construir los indicadores sobre el comportamiento principal de la región metropolitana. Tendrá especial relevancia diseñar la información distinguiendo la gran ciudad de la región como sistema, incorporando las relaciones de subordinación que se establecen hacia la metrópoli.

Se sugiere a continuación efectuar un análisis de interrelaciones entre tres aspectos principales que surgen del juego de variables y que corresponden a:

i) La zonificación socioespacial y las formas de segregación dominantes, enfatizando el carácter formal, informal o mixto que predomina en las categorías territoriales que se establecen.

ii) Las dinámicas políticas principales que surgen de la capacidad de articular diversos intereses y conductas de los actores sociales de la realidad metropolitana.

iii) El análisis crítico sobre la capacidad institucional y los resultados de las políticas diseñadas en períodos anteriores al diagnóstico, para que ellos formen el acervo de conocimiento para la redefinición estratégica.

Este análisis interrelacionado favorecerá, en conjunto con el estudio exhaustivo de las llamadas variables centrales, la elaboración de las conclusiones básicas del diagnóstico. Ellas podrán asumir distinto grado de certidumbre y se propone acogerlas como hipótesis de trabajo, fruto del análisis cualitativo y cuantitativo anterior.

Las conclusiones dirán relación, por ejemplo, con situaciones relativas a: los niveles más adecuados de desagregación socioespacial que correspondan a los principales problemas detectados; la presencia cualitativa y cuantitativa de la economía informal metropolitana y las principales relaciones que se establecen con la economía formal; el tipo y difusión que adquieren las estrategias de sobrevivencia; las tendencias de crecimiento metropolitano y las influencias regionales sobre estas formas de crecimiento; las principales insuficiencias de las políticas relativas al ordenamiento territorial de las regiones metropolitanas y las que corresponden a las mejoras en las condiciones de vivienda, infraestructura y servicios y las formas de movilización social que han predominado en la fase analizada.

c) Las formulaciones estratégicas y las políticas territoriales en regiones metropolitanas

A la elaboración del diagnóstico continúa el planteamiento estratégico, y este estudio quiere destacar la interrelación entre esas etapas, al igual que el vínculo inevitable entre este planteamiento estratégico y la estrategia nacional de asentamiento humano.

Se sostiene que la formulación estratégica debe adecuarse a la dinámica realidad sociopolítica, y por lo tanto el análisis de factibilidad político es especialmente importante y la propuesta deberá ajustarse a objetivos que cuentan con respaldo social, y ojalá consenso.

/Dado que

Dado que siempre la región metropolitana es una sección muy significativa del país, las consideraciones establecidas en el debate sobre estrategias de ordenamiento territorial nacional son imprescindibles en el presente planteamiento. No obstante, se señalan a continuación algunos objetivos estratégicos eventuales y políticas que corresponden a las opciones de mejoría de las condiciones de hábitat de los sectores que pueblan los asentamientos precarios.^{121/} Se destacan objetivos relacionados con: políticas de tierras que permiten el acceso a ella de los sectores más desposeídos; políticas de apoyo a los procesos de autoconstrucción de vivienda y autoabastecimiento de servicios metropolitanos; apoyo a la investigación y posterior adopción de tecnologías especialmente adecuadas; diseño de diversas modalidades de incentivo en la economía urbana productiva masiva a la provisión de vivienda y servicios; políticas de estricto control de las modalidades especulativas y de ajuste del comportamiento del sistema financiero en la producción de viviendas y las actividades inmobiliarias; políticas destinadas a incrementar la inversión familiar en consumo colectivo destinado a mejorar su condición de hábitat, nuevas modalidades de financiamiento metropolitano y readecuación del sistema de transporte favoreciendo a los sectores de menores ingresos.

Evidentemente no se trata de una enumeración exhaustiva; sin embargo es importante destacar que estas formulaciones estratégicas requerirán concentrar las propuestas en un conjunto de acciones claves que sean integrables entre sí y programables en un marco de acción realista y posible. La distribución temporal de los objetivos estratégicos será también importante a fin de asegurar una adecuada secuencia temporal.

Como sugerencia de priorización se establece, en el marco de los asentamientos precarios, el tratamiento del problema de la tierra como aspecto clave que favorezca los procesos de autoconstrucción y la drástica redistribución de la inversión pública en infraestructura especialmente en transporte y servicios urbanos, en favor de los sectores de menor ingreso que participan de la economía informal metropolitana.

d) Las formas de participación social

Se ha enfatizado a lo largo de este estudio la participación de la base social organizada como requisito fundamental para el diseño de planes, programas y proyectos de desarrollo territorial. Es especialmente importante su papel en la confección de los diagnósticos explicativos, en la definición de opciones estratégicas, en la formulación y evaluación de proyectos y en el control del proceso de planificación.

El ámbito regional metropolitano aparece como un lugar privilegiado para el desarrollo de estas formas participativas, tanto por la mayor tradición organizativa como porque la participación comienza a surgir como una indispensable condición técnica para el enfrentamiento de una cantidad cada vez mayor de problemas. Un marco sociopolítico favorable a estilos participativos y antigestados del desarrollo puede hacer aún más factible esquemas de planificación participativa inéditos a esta escala para la región.

/Sin embargo,

Sin embargo, las modalidades participativas enfrentan una variedad de dificultades. Las tradiciones participativas pueden ser anacrónicas en relación a los nuevos desafíos problemáticos; la acción de tutelaje estatal puede inhibir -cuando no controlar- a las organizaciones; éstas pueden tener un sesgo sectorialista, reivindicativo y cortoplacista; podemos encontrar posibilidades limitadas de integración y probablemente faltará una capacitación técnica y un aprendizaje práctico sistematizado. Asimismo, la falta de creatividad, el subjetivismo y los peligrosos dogmatismos de los propios planificadores, pueden contribuir a hacer aún más complejo el diseño de mecanismos e instrumentos reales de participación.

No obstante, este conjunto de dificultades deben ser consideradas como los eventuales costos que bien vale la pena asumir comparándolos con las ventajas de las activas fórmulas participativas.

i) Destacar el amplio espectro de posibilidades de participación en la construcción misma del hábitat, priorizando la organización social para programas de autoconstrucción progresiva de viviendas, de saneamiento de lotes urbanos, de normalización urbana, de autoconstrucción de servicios anexos a la vivienda y de autoabastecimiento de servicios urbanos. En este campo, la mayor escala de problemas a enfrentar marca un desafío que requiere una expansión equivalente de las "respuestas organizativo-sociales" y se debe optar por un creciente intercambio de experiencias en distintas situaciones y se hace necesario estructurar programas públicos de apoyo en capacitación, asistencia técnica y apoyo crediticio.

ii) Establecer formas participativas a través de canales institucionales de relación entre base social y entidades gubernamentales, en la confección de diagnósticos, definición estratégica, estudios y evaluación de proyectos de inversión. Estas modalidades suponen un creciente manejo técnico y un conocimiento sistemático de la realidad. Esto conduce a definir niveles participativos, siendo de particular importancia el papel de los dirigentes de base territorial.

iii) Considerar modalidades de participación propiamente políticas, referidas a la adscripción a grupos de presión y partidos políticos que comienzan a especificar opciones en el ámbito de la extensa problemática metropolitana. Las instancias señaladas constituyen un medio particularmente apropiado para la difusión de opiniones, la acción crítica y los planteamientos alternativos.

iv) Rescatar formas participativas de corte sectorial, especialmente en educación y salud, que pueden constituirse también en instancias que amplían su campo de acción hacia la problemática metropolitana general y comenzar así a asumir un rol más protagónico en las grandes ciudades. Habitualmente los grados reales de participación sectorial actual aseguran niveles importantes de movilización.

e) La institucionalidad en la planificación metropolitana

En el ámbito metropolitano la cuestión institucional tiene especial importancia, puesto que se reconoce una particular ineficacia en ese campo. Las formas institucionales habituales no disponen de recursos suficientes, deben enfrentar problemas nuevos, suelen contar con restringida capacidad técnico-profesional y tener escaso poder político autónomo respecto de decisiones significativas.

Parece conveniente asumir la opción de renovación institucional a favor de una priorización de las instancias territoriales de corte multisectorial que tengan precisas atribuciones y recursos sobre áreas o regiones metropolitanas específicas, como son las propuestas de los gobiernos metropolitanos. Del mismo modo se observan propuestas complementarias sobre los gobiernos locales, buscando escalas desagregadas para la gestión y acción gubernamental que se complementan con formas participativas más activas de la base social.

Parece adecuado ahondar en propuestas que integran las ideas precedentes, sustentadas en la combinación entre la centralización propia de la instancia metropolitana y una descentralización efectiva en las instancias locales. La escala regional metropolitana aparece necesaria para analizar problemas y rangos de soluciones y una descentralización administrativa es útil si se tiene en cuenta que debe imponerse a fórmulas habitualmente más centralizadas.

El centralismo metropolitano en las tareas básicas de la definición estratégica, la instauración de programas de acción y los lineamientos presupuestarios, no sólo es compatible con la descentralización local en programas específicos y proyectos, sino hasta puede entenderse como condición para ello.

Los programas descentralizados locales requieren lineamientos centrales y sectoriales, deben llevarse a la práctica aprovechando experiencias que se sistematizan más adecuadamente a nivel central. De este modo la instancia centralizada constituye un nivel de apoyo esencial para la eficacia descentralizada.

Sin embargo, será necesario debatir el margen de aplicación de estas ideas preliminares en cada circunstancia particular en la región. Los principios de ordenamiento institucional propuestos deberán reconocer las especificidades y ajustarse a normas de eficacia compatibles con la ampliación de las formas de participación social, contribuyendo a estructurar ámbitos útiles para el debate sobre las opciones fundamentales del desarrollo metropolitano.

2. Los subsistemas regionales predominantemente urbanos

a) El problema

Aunque en otras secciones se han caracterizado los subsistemas regionales urbanos como áreas con predominio de la connotación urbana y se han relacionado estos territorios a los sistemas de ciudades medias con influencia hacia sus zonas rurales de entorno, es importante reiterar algunas propiedades de estas regiones que constituyen la base para la formulación de diagnósticos y la fase metodológica de la opción estratégica:

/i) Estos

i) Estos subsistemas territoriales constituyen instancias intermedias entre las regiones metropolitanas y las regiones predominantemente rurales, crecen a tasas medidas habitualmente menores que las regiones metropolitanas y poseen un nivel de especialización económica menor y de capacitación de la fuerza de trabajo. Estas regiones asumen así una vitalidad de situaciones concretas.122/

ii) La movilidad de población de estas regiones es muy significativa, y los centros urbanos (especialmente el que desempeña funciones centrales) suelen concentrar la emigración rural del subsistema y son a su vez centros migratorios hacia las regiones metropolitanas.

iii) Se encuentran diferentes estándares en cuanto a VIS. En las secciones urbanas de estas regiones se encuentran promedios superiores, en general, a los que predominan en el ámbito rural. En estas últimas tienen notable influencia los procesos de autoconstrucción y se observa una importante variedad de tecnologías productivas de vivienda, infraestructura y servicios urbanos.

iv) A la escala regional-urbana se valoran un conjunto de capacidades para enfrentar programas de vivienda,123/ accesibles en costos por terrenos y servicios urbanos 124/ y que hacen posible la puesta en práctica de planes urbanos definidos como esfuerzos mancomunados de gobiernos locales y organizaciones sociales de la comunidad.125/ El tamaño regional es apropiado en consecuencia como ajustado a formas de planificación territorial que favorecen el diseño de programas o proyectos integrados.

v) En los sistemas regionales urbanos con mayor dinamismo económico se presentan mayores tasas de urbanización y metropolización, y por lo tanto, las circunstancias principales pueden asociarse a las observadas para las regiones metropolitanas. La tierra urbana es allí recurso estratégico para el diseño de modalidades de intervención y/o planificación urbana, predominan variadas estrategias de sobrevivencia entre los sectores sociales marginalizados, se ejerce un progresivo deterioro medio ambiental fruto de la expansión urbana, y se destaca la organización territorial de la base social, especialmente en el ámbito de las reivindicaciones esenciales.

vi) En sistemas regionales urbanos de menor dinamismo económico, que podríamos caracterizar como regiones urbanas periféricas, los rasgos principales se asocian a los sistemas con componente rural importante, donde las ciudades ejercen influencia sobre esas áreas y la primacía urbana y las tendencias a la metropolización son de grado significativamente menor. En estas regiones serán mayores los procesos expulsivos de población y el estancamiento económico.

vii) Como en los casos regionales metropolitanos han crecido las observaciones críticas a las políticas, programas y proyectos de la planificación urbana o regional. Estas observaciones se refieren más específicamente a los instrumentos de control y zonificación, a las políticas de infraestructura y transporte, a las formas de tributación y a las modalidades participativas en la gestión del desarrollo.126/

b) El diagnóstico de las regiones predominantemente urbanas

Se señalan un conjunto de variables para el estudio sistemático de las regiones urbanas, aun reconociendo la heterogeneidad de situaciones que se pueden enfrentar. En el esquema 4 se presenta una relación de variables y una propuesta de interrelaciones y conclusiones similares a las establecidas en el diagnóstico para las regiones metropolitanas.

Se definen seis categorías principales en el análisis diagnóstico y sus interrelaciones:

- La situación demográfica básica, que deberá dar cuenta de los balances migratorios regionales.
- La distribución territorial de las actividades productivas, en que se enfatizan los rasgos de heterogeneidad, las vinculaciones sectoriales y los efectos espaciales principales.
- La distribución territorial de la vivienda, infraestructura y de los servicios, con sus desiguales estándares y patrones de segregación correspondientes.
- La distribución regional del sistema de centros poblados, identificándose su configuración general, el diseño de subsistemas territoriales, el estudio de las relaciones fundamentales entre centros y el análisis de sus áreas de influencia.
- El contexto ecosistemático natural al que pertenece la región urbana, con énfasis en los costos ambientales principales que deben asumirse en distintas perspectivas de crecimiento del sistema regional.
- La estructura social existente en la región, en que se establecen los sectores sociales predominantes, sus capacidades de movilización social y política y los márgenes principales de conflictos y acuerdos.

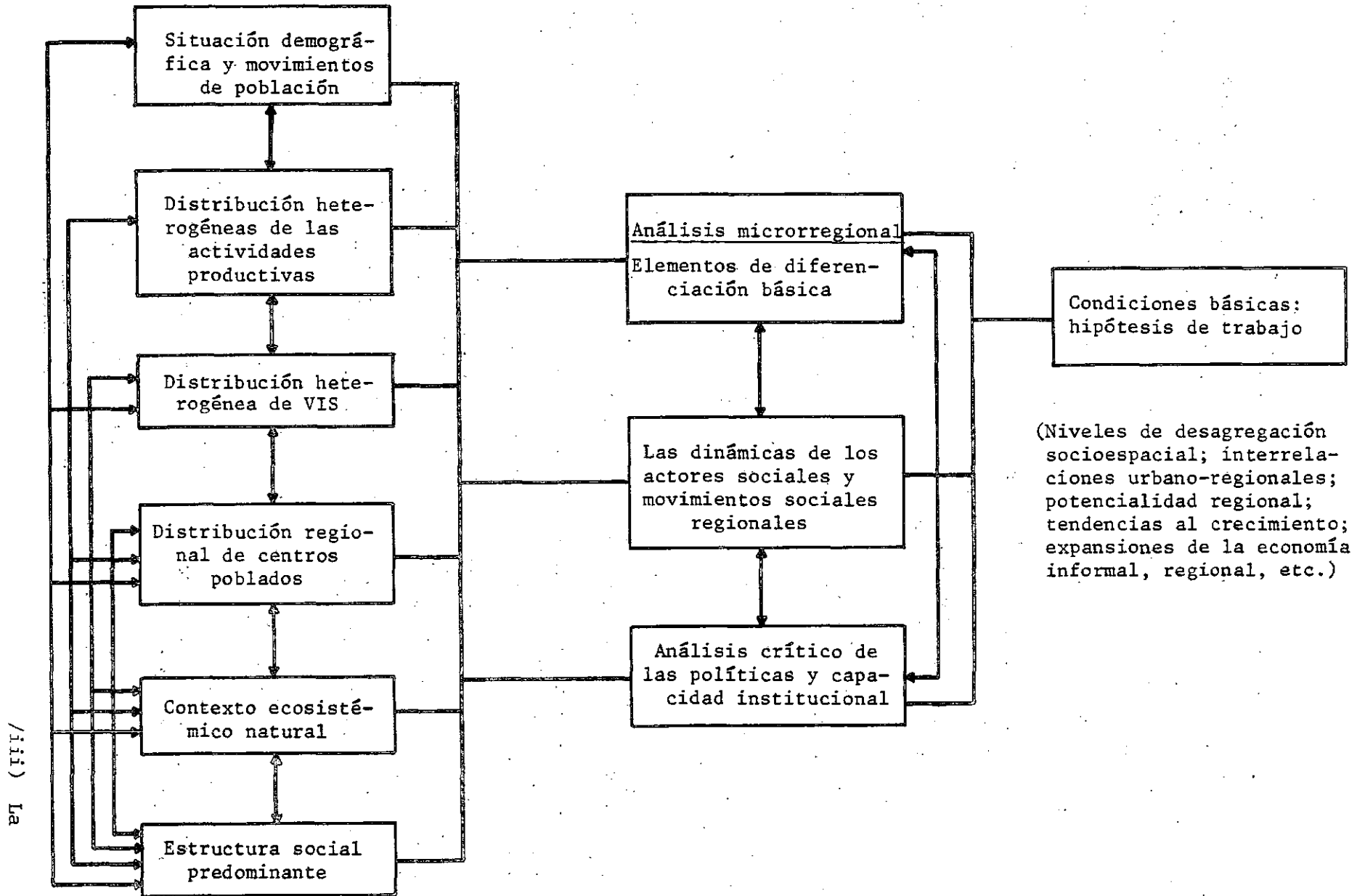
A continuación la metodología establece los análisis de interrelación entre las variables señaladas, para lo que debe utilizarse una fase histórica de referencia, compatible con la información disponible de mejor calidad, para establecer los indicadores y las tendencias principales. Tendrá especial relevancia el estudio de la estructura de centros poblados y las dinámicas y relaciones principales que inducen las inversiones productivas y de infraestructura social básica.

Concluye la interrelación anterior con el estudio sistemático de tres categorías de análisis y las interrelaciones siguientes:

- i) El análisis microrregional que señala los patrones de diferenciación socioespaciales, enfatizando el papel de los centros urbanos y los subespacios predominantemente rurales.
- ii) Las dinámicas políticas que resultan de los conflictos o la articulación de intereses de los distintos actores sociales de la realidad regional.

ESQUEMA N° 4

DIAGNOSTICO DE REGIONES PREDOMINANTEMENTE URBANAS



iii) La capacidad institucional y el análisis crítico de las políticas establecidas en períodos anteriores.

Este segundo nivel de análisis permite la elaboración de las conclusiones del diagnóstico. Interesa destacar allí las dinámicas sociopolíticas regionales y el carácter de las políticas que se han aplicado en la región, como asimismo, observar el diferente grado de apoyo político que éstas han concitado. Se obtendrán las conclusiones principales que asumen el carácter de hipótesis de trabajo con distinto grado de certidumbre, en función del análisis cualitativo y cuantitativo.

Las conclusiones se relacionarán con nuevas tendencias del crecimiento regional, procesos de concentración y dispersión regional, principales virtudes e ineficiencias de políticas regionales aplicadas, relaciones de la región con el contexto nacional, lineamientos para la acción sectorial y formas de movilización social más significativas.

c) Las formulaciones estratégicas y las políticas territoriales

El planteamiento estratégico tiene gran importancia en los contextos regionales urbanos. La escala regional recoge los planteamientos estratégicos nacionales propios del ordenamiento territorial y los aplica a su contexto específico, estructurando así líneas directrices para la acción desagregada en las instancias locales.

Las precisiones a las que se llega en el diagnóstico explicativo, la precisa lectura de los lineamientos estratégicos territoriales nacionales y el condicionamiento sociopolítico particular de la región son los factores claves para la definición estratégica.

Debe destacarse la influencia de la estrategia de una región en otras regiones, de modo que se requieren instancias de coordinación interregionales prioritariamente a nivel de estrategias. Esto será particularmente importante en el análisis de las relaciones de la región en estudio con la región metropolitana, con las regiones limítrofes o con aquellas con las que comparte un mismo ecosistema natural.

Estas estrategias de desarrollo regional deben equilibrar las propuestas del ordenamiento territorial con los objetivos de mejora esencial de las condiciones de vivienda, infraestructura y vivienda. La desagregación territorial del planteamiento estratégico favorecerá la integración entre ambos tipos de políticas de hábitat y señalará lineamientos para la definición precisa de niveles locales de planificación.

En relación con los planteamientos estratégicos específicos en la escala regional urbana pueden considerarse una extensa gama de políticas, entre las que destacan: 127/ políticas de acceso a suelo urbano para sectores sociales desposeídos, políticas de fomento a la autoconstrucción cooperativa de viviendas y al autoabastecimiento de servicios, normas referidas a la inducción de una nueva jerarquización de centros poblados regionales, programas de colonización en áreas semivacías o especialmente importantes geopolíticamente o por la existencia de

/importantes ecosistemas

importantes ecosistemas naturales, políticas destinadas a controlar algunas formas de crecimiento urbano, nuevas modalidades de financiamiento urbano, nuevas funcionalidades para el sistema regional de transporte y formas renovadas de relación intercomercial y comunicaciones con otras regiones del país.

Se quiere destacar aquí que la bondad metodológica de una propuesta estratégica está relacionada con la priorización entre objetivos y con la adopción de un conjunto limitado de dichos objetivos, evitando las extensiones estratégicas habituales y hasta contradictorias.128/

d) Las formas de participación social

Las observaciones efectuadas sobre participación social en las realidades metropolitanas adquieren un importante grado de aplicación en las regiones urbanas de mayor dinamismo. Es probable que en esos ámbitos se encuentren tradiciones organizativas importantes y que sea posible estructurar organizaciones en torno al saneamiento de lotes urbanos, programas de autoconstrucción progresiva de viviendas, mecanismos de participación en rubros sectoriales como la educación y la salud y también una adscripción significativa de la base social organizada a formas participativas en la planificación.

Es nuevamente el tamaño de la escala regional el que puede favorecer formas de participación eficaces para el diseño de programas de acción integrada con incorporación de la connotación multisectorial y que favorezcan el intercambio de experiencias entre distintas localidades del ámbito regional.

En los mecanismos institucionales de planificación las organizaciones sociales pueden reivindicar formas de participación muy activas en la formulación de diagnósticos, elaboración de alternativas estratégicas y el análisis de proyectos. En estos casos distintas organizaciones sociales pueden aunar esfuerzos en pos de propuestas globales por el desarrollo y en particular en la cuestión de los asentamientos humanos. El surgimiento de estas formas de planificación no gubernamentales estaría basado en la capacidad de las organizaciones sociales de plantearse problemas comunes que habitualmente tienen que ver con el atraso económico regional, con desiguales relaciones de intercambio con regiones metropolitanas y con reivindicaciones respecto de la utilización del gasto y la inversión pública.

Como restricciones al potencial participativo en regiones urbanas debe destacarse la permeabilidad social más reducida que se presente, la existencia de fuertes oligarquías locales y el carácter habitualmente más conservador que presentan estas áreas en relación con las regiones metropolitanas.

Los marcos sociopolíticos democráticos serán condición fundamental para que los movimientos sociales en regiones urbanas tengan expresión significativa. La articulación de movimientos sociales, que es visualizada como el potencial movilizador regional más importante, requiere también condiciones políticas favorables. De otro modo, la creciente participación social debe activarse acometiendo la simultánea tarea de crear y asegurar condiciones políticas democráticas.

Las características básicas de estas regiones han sido descritas en capítulos anteriores de este estudio. Interesa aquí resumir algunas características resaltantes como:

- i) La heterogenidad notable de estas regiones, porque suele predominar en ellas distintas formas de explotación agrícola, como la agricultura de subsistencia, la agricultura capitalista expansiva y la gran cantidad de variedades intermedias. Esto genera distintos niveles de actividad en los sistemas rurales, destacándose la inestabilidad de su crecimiento, el trato habitualmente inadecuado al medio ambiente natural y las tendencias poblacionales expulsivas.
- ii) Estas regiones suelen tener una insuficiencia infraestructural severa, en lo que se refiere a transportes, comunicaciones, energía y también a necesidades esenciales insatisfechas en salud, educación, vivienda y servicios. Esto hace especialmente complejo plantearse alternativas estratégicas de desarrollo puesto que requieren inversiones infraestructurales adicionales muy significativas.
- iii) Los niveles de precariedad en la satisfacción de las necesidades básicas están ampliamente extendidos para las mayorías sociales, y predominan las formas de autoconstrucción de las viviendas y el autoabastecimiento de los servicios fundamentales. Estas regiones concentran un gran porcentaje de la población de la región que vive en condiciones de extrema pobreza.
- iv) Se da una compleja estructura social con la presencia de una diversidad de agentes sociales como los asalariados agrícolas, subasalariados, pequeños propietarios agrícolas, parceleros, etc.,^{129/} que tienen diversos intereses reales y que tratan de resolver sus necesidades de consumo en VIS bajo distintas estrategias de sobrevivencia.
- v) Muchas veces estas regiones muestran otros rasgos significativos, como el alto porcentaje de población indígena que las puebla, lo que condiciona estilos de vida y factores culturales; el aislamiento en que se encuentran muchas de estas regiones, lo que obliga a diseños estratégicos de "autoabastecimiento regionales", y la localización limítrofe con otros países que muestran algunas de estas regiones con la correspondiente incorporación de la valoración geopolítica.
- vi) La existencia de variadas y discutidas formas de desarrollo y de planificación inducidas en estas regiones, como las modalidades del desarrollo rural integrado y otras fórmulas reactivadoras del desarrollo agropecuario y a base de un fortalecimiento de los sectores básicos y de producción hacia la exportación. En relación a ello, hoy se presenta un convencimiento casi generalizado hacia la revalorización del agro en la región, y por lo tanto de los subsistemas de asentamientos predominantemente rurales.^{130/} Crece el convencimiento sobre la necesidad de acciones significativas en el medio rural para retener población rural y el reconocimiento de las condiciones extremadamente precarias para las mayorías sociales rurales, lo que obliga a acciones de corte masivo y con gran compromiso del sector público. Este conjunto de factores favorece el diseño de nuevas alternativas de ordenamiento territorial en el medio rural y de mejoría substantiva en las condiciones del hábitat.

/vii) Es

vii) Es necesario reiterar finalmente que el comportamiento socioespacial en las regiones predominantemente rurales depende substancialmente de las formas de producción agropecuarias, de los niveles tecnológicos predominantes, del acondicionamiento infraestructural de apoyo a la producción y de los mejores mecanismos de comercialización. Muchas veces se ha señalado que finalmente esto es función de las formas de propiedad de la tierra rural, lo que ha conducido a reiterar la necesidad de procesos de reforma agraria. La práctica muestra que no siempre dichos procesos, que por cierto son muy variados, contemplaron explícitamente las nuevas formas de ordenamiento espacial.^{131/}

b) El diagnóstico de las regiones predominantemente rurales

En relación con la compleja cantidad de variables propias de fenómenos descritos, se establecen como base para la elaboración de diagnósticos de regiones predominantemente rurales, un conjunto de variables principales, un análisis posterior de interrelaciones, la definición de categorías de análisis explicativo y la posterior fase de conclusiones e hipótesis de trabajo. En el esquema 5 se presenta el conjunto de variables, interrelaciones propuestas y secuencia.

Seis categorías principales se sugieren en una primera fase:

- La situación demográfica básica, con especial énfasis en las características expulsivas migratorias y las nuevas estructuras de población.

- El análisis de las áreas de producción agropecuario dominantes en la región, distinguiendo tipologías que van desde agricultura de subsistencia a zonas capitalistas avanzadas.

- La descripción y el análisis de los estándares básicos en vivienda, infraestructura y servicios, con atención preferente a las situaciones de heterogeneidad que se presentan.

- La distribución territorial de los centros poblados y el análisis de sus respectivas áreas de influencia, detallando el análisis de microrregionalización actual y potencial y analizando los costos de expansión bajo distintas alternativas expansivas.

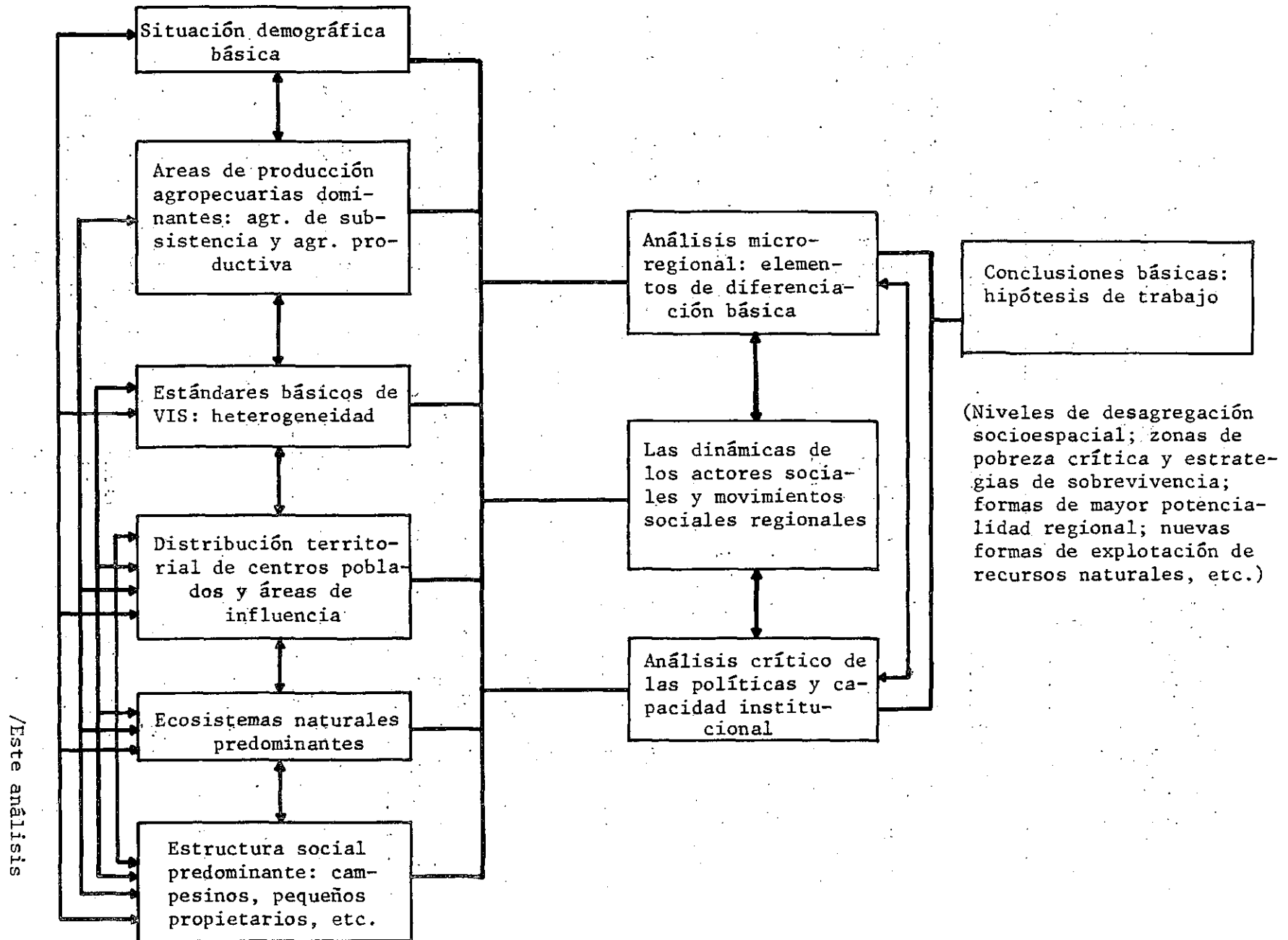
- La presencia de los ecosistemas naturales predominantes al que pertenece la región rural, y el planteamiento sobre costos medioambientales eventuales ante diversas necesidades del crecimiento.

- El análisis de la estructura social existente en la región, con una detallada descripción de las distintas formas sociales, sus vínculos y conflictos principales.

En seguida, la metodología establece las interrelaciones entra cada una de las categorías precedentes con referencia temporal común para el análisis, para obtener un conjunto de conclusiones preliminares. Especial importancia tendrán las relaciones entre las áreas de producción, los estándares básicos en vivienda, infraestructura y servicios y el tipo de distribución microrregional, que es inducido. Una proyección temporal sobre la constitución de dichas subregiones será la base de posteriores propuestas de cambio.

ESQUEMA N° 5

DIAGNOSTICO DE REGIONES PREDOMINANTEMENTE RURALES



Este análisis se complementa con la interrelación de tres perspectivas principales:

i) El análisis microrregional, que establece el patrón de distribución de la población, el tipo de agricultura o producción básica predominante y el conjunto de variables generadoras de diferenciación socioespacial.

ii) El carácter, sentido y proyección de las dinámicas sociopolíticas principales de la región, enfatizando el carácter de los asentamientos sociales, que son inducidos, su persistencia temporal y los márgenes de permeabilidad.

iii) El análisis crítico y los resultados de las políticas establecidas en períodos anteriores, con el objeto de obtener las conclusiones positivas y negativas de dichas experiencias. Esta "historia de las políticas" y la capacidad institucional gubernamental y social son claves en la proyección de la realidad regional.

En esta segunda fase se profundiza el análisis efectuado de las variables iniciales. Se obtienen así un conjunto de conclusiones que adoptan la forma de hipótesis de trabajo y que se pueden relacionar con aspectos como: los niveles de desagregación socioespaciales principales por considerar; las zonas donde predominan formas de pobreza extrema; el tipo de estrategias de sobrevivencias que son utilizadas; las áreas territoriales de mayor potencialidad regional para mejorar la productividad agrícola o ampliar la frontera de producción; las formas de participación que se han diseñado y las conclusiones principales sobre su dinámica.

c) Las formulaciones estratégicas y las políticas territoriales

Los planteamientos estratégicos tienen en las regiones predominantemente rurales gran importancia por su incidencia en el ordenamiento territorial nacional como por la natural complejidad de aspectos que debe incluir la propuesta estratégica.

Este debate sobre opciones estratégicas se vincula estrechamente con la adopción de políticas territoriales que deben cubrir un amplio espectro. Las estrategias y las políticas deben surgir de las precisiones que se obtengan en las conclusiones básicas del diagnóstico, de la lectura acuciosa que se efectúa de las definiciones estratégicas al nivel nacional de ordenamiento territorial como de las otras regiones metropolitanas y urbanas y de la consideración explícita de los condicionamientos propios de las dinámicas sociopolíticas presentes en la región. Este conjunto de condiciones limítrofes define el área de lo factible y abre el debate sobre las posibilidades estratégicas.

Como en los casos de las regiones anteriores la formulación estratégica regional debe conciliar los planteamientos sobre el ordenamiento territorial propio para cada región con el conjunto de proposiciones destinadas a mejorar cualitativamente las condiciones de VIS.

/Desde el

Desde el punto de vista substantivo las propuestas estratégicas deben considerar una extensa gama de políticas, destacándose las que optan por cambios estructurales en las formas productivas y estilos de vida predominantes en el medio rural. Destaca la propuesta de la "solución agropolitana",^{132/} que afirma la necesidad de organizar el desarrollo sobre una base territorial, se postula la comunalización de la riqueza productiva y se plantea la igualdad de oportunidades para el acceso a las bases de acumulación de poder social. Tiene gran importancia también la propuesta ya observada de Chonchol ^{133/} de revitalización del campo como aspecto del desarrollo latinoamericano, sobre la base de un notable crecimiento productivo alimentario, un incremento de la capacidad generadora de empleo y una fuerte expansión de la infraestructura económica y social básica.

d) Las formas de participación social

Son varias las particularidades que muestran las distintas formas de participación social en las regiones predominantemente rurales: su falta de vitalidad relativa, el carácter marcadamente reivindicativo, las dificultades de integración y la importancia de la propiedad de la tierra.

La existencia de sistemas autoconstructivos en vivienda y servicios urbanos favorece formas de participación social en el ámbito de la producción. Diversos programas de fomento, líneas de crédito y asistencia técnica a proyectos de autoconstrucción de vivienda progresiva en el medio rural pueden así llegar a ser el eje de organizaciones sociales eficaces.

La dispersión de la población, especialmente en las áreas más propiamente rurales de estas regiones, constituyen un factor de limitación importante para la activación de mecanismos de participación social. Esto conduce a ajustar las formas participativas de acuerdo a la microrregionalización, favoreciendo una estructuración espacial basada en la utilización de determinados centros urbano-rurales que ejercen la irradiación de sus servicios en distintas áreas de influencia.

Será preciso hacer un reconocimiento explícito de las formas participativas previas, donde probablemente se constate la escasez participativa social en los mecanismos de planificación. El cambio en la organización productiva y de carácter social agrario -del tipo de las propuestas que se han señalado en el texto- exige grados de participación y organización social muy superiores a los actuales, haciendo del campesino y en la familia campesina centros de participación y de producción en materia de hábitat. En función de ello es imprescindible sistematizar las experiencias más significativas en la región.

Especial importancia tiene la participación social organizada en la definición de las propias necesidades de vivienda, infraestructura y servicios de la población, en la revisión sistemática de los diagnósticos, y sobre todo en la identificación y posterior evaluación de los proyectos de inversión.

/Finalmente, se

Finalmente, se reitera que el marco sociopolítico democrático estable y eficaz es una escuela indispensable en la que los movimientos sociales pueden desarrollarse y transformarse en centro vital para el diseño de propuestas de planificación y su puesta en práctica.

e) La institucionalidad en la población regional rural

Aun considerando la diversidad de situaciones presentes en los aspectos institucionales de la planificación regional en regiones predominantemente rurales, se destaca la notable precariedad general, las grandes dificultades de personal técnico profesional capacitado, las escasas atribuciones sobre manejo de recursos y las consiguientes deficiencias de relación entre la institucionalidad gubernamental y las instancias organizadas de la sociedad civil.

La forma institucional de planificación regional rural debe priorizar el vínculo interregional horizontal de comunicación y la integración eficaz de la fórmula institucional al esquema de organización nacional.

Será requisito fundamental la formación de equipos profesionales interdisciplinarios, con capacidad para enfrentar difíciles problemas con una cantidad limitada de atribuciones.

Un esfuerzo institucional siempre principal será buscar los canales más expeditos, claros y eficaces de relación con la base social organizada.

El vínculo entre participación social organizada y equipos técnicos de alto nivel constituyen la unión fundamental que permite avanzar en el desarrollo sucesivo de una institucionalidad cada vez más adecuada para enfrentar los poderosos desafíos del cambio territorial y la mejora en las condiciones de vida de los sectores más marginalizados de la población.

D. El nivel local en los sistemas de planificación de asentamientos humanos

El nivel local es entendido como un ámbito especialmente importante para la planificación en que se compromete tanto la comunidad local como las instancias gubernamentales respectivas.

La relación base social-aparato gubernamental se ha considerado como fundamental en este estudio. Notas y lo que se destaca a continuación es la especificidad que tal nexo asume a cada nivel regional.

Lo anterior no significa que el instrumental programático que se destaca para cada nivel no sea pertinente en los otros ámbitos, sino más bien que en este punto se hace especial hincapié en aspectos metodológicos susceptibles de impacto en los asentamientos humanos que no han sido destacados en las propuestas tradicionales sobre asentamientos humanos.

Debe enfatizarse que el enfoque preferencial para la activación del nivel local son los programas de VIS en comparación a la creación prioritaria de actividades productivas. Esto significa que se otorga más importancia al retorno social para la comunidad local que supone la creación de capital social básico

/y sus

y sus efectos favorables en el capital humano. La inversión productiva a nivel local se considera relevante en cuanto es generadora de empleo e ingresos al interior de los sectores informales, y sus consecuencias acumulativas a largo plazo redundan en una mayor movilización social y en una transformación acelerada de valores, símbolos y relaciones sociales.

1. El nivel local en el ámbito metropolitano

El ámbito metropolitano parece, en primera instancia, presentar una mezcla contradictoria de potencialidades y barreras a la acción local. Las potencialidades derivan de la mayor experiencia y capacidad organizativa de la población residente en estas áreas por lo que la motivación inicial se presenta como favorable. Otra ventaja de este nivel es que -dentro de una situación de debilitamiento generalizado del gobierno local se presenta aquí un nivel superior de eficiencia organizacional y calidad del recurso humano, además de contarse con una mejor y estable dotación de recursos financieros.^{134/}

Entre las barreras a la activación del nivel local metropolitano cabe mencionar la determinación estructural -a nivel nacional e incluso transnacional- de muchas de las variables que influyen en la dinámica de este tipo de asentamiento humano; por ejemplo, el patrón localizacional de la industria tecnológicamente más avanzada u orientada a mercados de altos ingresos. Otro factor prácticamente inmodificable lo representan el flujo migratorio proveniente de ciudades medias y áreas rurales con destino a las áreas metropolitanas, que crea una presión creciente a la satisfacción de ciertas necesidades básicas, de por sí ya deficitarias para la población residente.

A esto debe añadirse la reiterada tendencia evidenciada en América Latina a insistir en obras urbanas de gran magnitud y costo, con discutibles resultados para lograr armonía dentro de la estructura urbana y que, en general, tienden a favorecer a los sectores de medios y de altos ingresos. Para modificar tal situación necesariamente el gobierno nacional deberá asumir como decisión política aumentar la inversión de proyectos de alto impacto en los sectores más pobres de la población de las áreas metropolitanas.

El instrumental metodológico al respecto se puede ordenar según las siguientes líneas de acción principales:

a) Políticas de uso del suelo

Es conocida por diversas investigaciones relacionadas con el tema el incremento substancial que han experimentado los precios del suelo metropolitano en América Latina. La retención especulativa, la presión poblacional para la obtención de vivienda y servicios básicos, el manejo oligopólico de la oferta de suelo, la obsolescencia de planes reguladores y esquemas directores y la configuración de una situación de crisis generalizadora en la oferta de suelo urbano, son factores importantes de esta aguda problemática. Frente a esto, el plano local pareciera no ser la instancia más adecuada para modificar tal situación, pero insistentemente se insinúa una recuperación del poder de iniciativa de la base social en la definición y uso del suelo urbano, al menos en la defensa de usos establecidos versus los intereses inmobiliarios tendientes al cambio de uso y la subsecuente segregación social.

/b) Planes

b) Planes reguladores: funcionalidad versus multiplicidad

La flexibilización y adaptación de los rígidos cánones constructivos de las modalidades de autoconstrucción del hábitat en sectores populares, constituye un principio de sólida importancia.

Una mayor adaptabilidad de las normas de construcción oficiales permitirá recoger la creatividad -no exenta de una base científica latente- de la construcción popular. El hecho que sea creciente el número de planificadores urbano-regionales que se inclinan por revalorizar la modalidad de "lotes y servicios", no es casual. Obedece a la ineficacia real de estándares homogéneos y rígidos, más bien ajustables a sistemas constructivos propios de los ingresos altos y medios. Debe advertirse que la adaptabilidad de los criterios constructivos no debe ser sinónimo de un descuido de restricciones obvias que impone el medio, como son el clima, desastres naturales y normas de higiene ambiental. La capacidad de creación del hábitat espontáneo debe ser acompañada de una adecuada asistencia técnica que garantice el desarrollo progresivo de la vivienda.

Estos criterios tiene como consecuencia la modificación de la confección de planes reguladores y esquemas directores del suelo urbano metropolitano. Necesariamente implican incorporar a la comunidad en la definición del uso del suelo de su entorno inmediato. Pareciera evidenciarse en algunos investigadores urbanos ^{135/} la noción implícita de reemplazar la idea de fraccionamiento espacial, que asigna a cada área en uso específico y exclusivo, por el retorno a un hábitat heterogéneo en que el espacio residencial aparece relacionado con actividades productivas, comerciales y de servicios. Incluso, dada la baja densidad de las áreas metropolitanas en América Latina y la localización dispersa y periférica de muchos asentamientos espontáneos, se postula la creencia de actividades hortícolas de pequeña escala en el medio urbano.

En principio, reivindicar la noción del espacio multifuncional tiene notables ventajas desde la perspectiva psicosocial y cultural. Se vitaliza el espacio urbano y se recupera un clima de identidad socioespacial.

Una situación particularmente crítica es el carácter y localización de la actividad industrial como parte del hábitat de la comunidad local metropolitana. Justamente las características negativas (ambientales, de ruido, contaminación, etc.) de la industria la han alejado de las zonas residenciales; luego, la coexistencia de industria y residencia en un mismo espacio implica un límite en el tamaño y tipo de tecnología utilizada por la industria.

De hecho, en los sectores informales urbanos predomina un tipo de industria familiar, con tecnologías primitivas, con desechos ambientales limitados; incluso, gran parte de estos establecimientos se instalan dentro de la propia residencia. Sería factible entonces la coexistencia espacial de la actividad productiva informal en sectores residenciales.^{136/} El criterio segregativo podría aplicarse selectivamente a la gran industria.

/Es probable

Es probable que la flexibilización y democratización de la formulación de planes reguladores no tengan similar receptividad en sectores medios y altos de la población, los cuales obtienen un mayor beneficio por la segregación ecológica propia de una zonificación rígida del espacio metropolitano. Por lo tanto, la adaptabilidad del plan regulador tendrá un rendimiento diferencial dentro del conjunto de área metropolitana.

En cuanto a la regulación de la localización de las actividades industriales de mayor tamaño, ella deberá ser de competencia del gobierno metropolitano o al menos de una mancomunidad o Consejo Municipal Metropolitano, en el cual la comunidad local sólo tendría una representación delegada.

Cabe, en este caso, el recurso a plebiscitar a nivel metropolitano las decisiones que afecten el hábitat del conjunto del área.

c) Flexibilización de las políticas de transporte

Uno de los puntos que aparece más lejano a la gestión a nivel local es la planificación del transporte metropolitano. En principio, el transporte metropolitano estaría determinado por variables macroestructurales, como la localización históricamente acumulada de las residencias y de las fuentes de trabajo, servicios básicos, comercio, recreación y cultura. Tales actividades no son susceptibles de relocalización espacial, a corto y mediano plazo.

La acción local debe tener una primera instancia de defensa reactiva a la tendencia a definir la política de transporte en beneficio del automóvil privado y de ubicar las redes de transporte en las áreas en que se concentran los sectores de mayores ingresos.

Sin embargo, la defensa de las líneas subsidiadas de transporte en las zonas pobres debe estar acompañada por la presión de la base social para una reasignación de la inversión vial, la que actualmente en América Latina está fuertemente orientada a favorecer a los sectores más privilegiados de la población.^{137/} La mejoría de la accesibilidad en los barrios populares atrae la localización de otras actividades no residenciales y mantiene y mejora la dotación de transporte privado en la zona. Ahora bien, si tal redefinición de la política vial metropolitana va acompañada por la densificación multifuncional del espacio local, existe una mayor probabilidad de establecer circuitos de transporte a nivel intracomunal y también se activarían formas tecnológicamente intermedias en el transporte urbano. Por último, la mejoría de la accesibilidad y la activación del espacio local estimulan al gobierno local a desarrollar empresas municipales de transporte o a fijar una empresa metropolitana basada en una coordinación intercomunal de las necesidades de transporte.

d) Las organizaciones no gubernamentales y el nivel local metropolitano

El incremento de organismos no estatales es una realidad innegable en muchos países de América Latina y del Tercer Mundo en general. El nacimiento de estas organizaciones obedece a una incapacidad del Estado para satisfacer integralmente las necesidades de la población, como también a la urgencia de la comunidad

/para desarrollar

para desarrollar ámbitos propios de investigación y acción, al margen de las presiones o manipulaciones de la esfera estatal o de intereses económicos privados.

Tales organizaciones son un excelente interlocutor de la comunidad para el desarrollo de proyectos específicos, ya sea en la identificación de proyectos como en la administración o evaluación de los mismos. Por distintas razones, la mayoría de las organizaciones no gubernamentales (ONG) están localizadas en las áreas metropolitanas, y muchas de ellas orientan su acción a la investigación académica de rango nacional.

Sin embargo, se advierte en ellas una promisorio tendencia a centrarse en la investigación -acción en relación con la comunidad local. Este mecanismo ha mostrado ser muy eficaz en aquellos casos en que importantes contingentes de profesionales y planificadores relacionados con el hábitat cuentan a nivel oficial con la receptividad sociopolítica como para realizar proyectos.

2. El nivel local en el sistema regional urbano

Debe establecerse en este nivel una distinción entre el nivel local que tiene como ámbito la ciudad de mediano tamaño y el nivel local del hinterland rural de este tipo de ciudades.

En la medida que la situación de planificación del asentamiento humano del hinterland rural se asimile a la planificación del nivel local en lo propiamente rural, cabe detenerse en la planificación de la ciudad media propiamente tal. No obstante, el sistema regional urbano, aunque permita diferenciar entre la pertenencia a un nivel local netamente urbano y el rural, implica una interdependencia substancial que define en la práctica la noción de región urbana.

Aunque en la tradición de la planificación urbano-regional se postuló la potencialidad de la ciudad-región, recientemente, la planificación regional se ha rodeado de un "halo" de escepticismo sobre la eficacia de los instrumentos desconcentradores y descentralizadores; más aún, la metrópoli aparece rodeada de ventajas que opacarían la alternativa de orientar el desarrollo hacia centros menores.^{138/}

Recientemente se ha producido un mayor interés intelectual y programático respecto de una planificación armónica del asentamiento humano de tamaño medio.^{139/} Probablemente este interés descansa en los escasos grados de libertad que permite la planificación metropolitana, al tener que considerar obligadamente factores de cambio estructural que modifican la gestión de este tipo de hábitat y la incapacidad sociopolítica del gobierno nacional para enfrentar decisiones de magnitud frente a la acumulación de problemas que generan las áreas metropolitanas.

En el otro extremo, la planificación del sistema de asentamientos humanos rurales, aunque permitiría un juego instrumental más variado, dadas las condiciones ecológico-espaciales de este ámbito, implica un importante nivel de compromiso del Estado.

/Es así

Es así como el sistema regional urbano parece presentar un espectro amplio de factores que lo identifican como un área interesante de planificación del asentamiento humano.

Específicamente la ciudad media presenta -comparativamente con la metrópoli- un nivel menor de presión y manejo especulativo de la tierra urbana, precisamente por su menor nivel de crecimiento natural y magnitud de los flujos migratorios. La mayor disponibilidad de suelo y su menor costo permitiría una política de uso y acceso al suelo urbano más flexible, en la que incluso una separación espacial de tipos de uso del suelo -la noción más arraigada en los planes reguladores- alcanzaría cierto sentido de realismo. Podrían así tolerarse densidades poblacionales bajas y una menor multifuncionalidad de uso del suelo. De este modo sería factible establecer reservas de tierras y determinar usos exclusivos con fines recreativos y culturales.

En resumen, el manejo físico-espacial de la ciudad media resulta más factible que el de las áreas metropolitanas. Adicionalmente la mejoría del sistema de transporte intrarregional implicaría una disminución relativa de la separación entre medio ambiente rural y urbano.

a) El problema institucional en el sistema regional urbano

Al igual que en los sistemas metropolitano y rural, cualquier innovación en la planificación del asentamiento humano en este ámbito conlleva una mejoría substancial del sistema de administración, sobre todo para ajustarse a las exigencias del nivel local.

El nivel local en la ciudad media aumenta su nivel de funciones por cuanto entran en su competencia, no sólo una acción más efectiva en el plano de uso del suelo, sino además la planificación de la salud, la vivienda, la educación, la recreación y la cultura.

Este incremento decisional es producto, en gran parte, de la tendencia creciente a acelerar el proceso de descentralización administrativa por parte del gobierno central y por otro lado, de la coincidencia de que a nivel regional urbano, el límite decisional del gobierno local es generalmente coincidente con el perímetro urbano de una ciudad media; en casos más limitados esta área urbana alcanza a uno o dos distintos locales o municipios, facilitando substancialmente la capacidad planificadora del medio. Esta exigencia institucional se puede resolver mediante una potenciación del gobierno local o la creación de corporaciones regionales de desarrollo.

El primer mecanismo significa cualificar técnica y organizacionalmente al gobierno local ya existente, integrando a él a la propia comunidad y a los servicios sectoriales del Estado. El rol de la comunidad local se ve facilitado en este nivel por su capacidad efectiva para identificar los proyectos o necesidades del ámbito local y la cercanía espacial, perceptiva y organizacional que para ella representa el gobierno local del área.

Las limitaciones de esta solución residen en elevar cualitativamente los actuales niveles de rendimiento del municipio o distrito local.

/Más eficaces

Más eficaces técnicamente se han demostrado los órganos o corporaciones de administración regional,^{140/} por cuanto garantizan una mejor ligazón administrativa con el gobierno central y tiene una mayor capacidad ejecutiva para establecer una coordinación interinstitucional entre las agencias del gobierno central en la región. Tales corporaciones nacen usualmente dotadas de un bagaje de autonomía jurídica, financiera y administrativa muy superior que lo que posee el gobierno local representado en el municipio.

Su funcionamiento, en vista de estas ventajas mencionadas, es casi siempre muy superior al que se logra con el aparato municipal. Se une a esta superioridad, el hecho que éstas pueden planificar el conjunto de la región más que el ámbito urbano. Sin embargo, también es justo mencionar sus deficiencias y una de ellas reside en que precisamente las grandes ventajas organizacionales y financieras de las corporaciones no permiten que ellas puedan generalizarse en el conjunto del territorio nacional.

Además, muchas veces su acción se concentra en un aspecto muy particular del desarrollo del sistema regional-urbano, como el de localización de actividades industriales con efectos multiplicadores en la zona. La composición del cuerpo administrativo es normalmente externa a la zona y de función tecnocrática, con lo cual no se logra establecer un nexo con la comunidad local. Precisamente, tales corporaciones son el arquetipo de instituciones en que la comunidad local llega incluso a desconocer su existencia. Muchas veces, la tecnocracia coloca barrera a la participación de la base social mucho más rígidas que la propia burocracia tradicional.

b) La actividad productiva local

Una estrategia susceptible de desarrollar en el ámbito local en el nivel regional urbano es el aprovechamiento de las economías informales y tecnologías tradicionales.

La segmentación del mercado de trabajo y de las tecnologías es menos intensa que en el metropolitano, con lo que la integración de la comunidad en actividades locales, provistas de insumos locales y con mercados interregionales, resulta más factible. Las iniciativas basadas en estructuras de autogestión o cooperativas pueden desarrollarse con mayor propiedad por cuanto el factor de interferencia de tecnologías más avanzadas y la competitividad del mercado metropolitano no está acentuada.

Lo mismo puede afirmarse sobre programas de recuperación del acervo tecnológico, ya sea de origen tradicional o la adaptación de tecnologías intermedias. Ligado a lo anterior, la acción local puede involucrarse en el desarrollo de planes de capacitación en que el contenido del proceso formativo no esté basado en instrumental complejo asociado a un personal docente altamente calificado, sino a los recursos de docentes de la propia comunidad, como artesanos y pequeños productores interesados en socializar su experiencia.

/c) Políticas

c) Políticas que afectan la movilidad poblacional

Los flujos migratorios rural-urbanos, que tienen como instancia terminal las áreas metropolitanas, transitoriamente asientan contingentes de población migratoria en las regiones urbanas y una fracción incluso se radica definitivamente en estos sistemas. Los lazos culturales en la región de origen aún están vigentes, por lo que una activación de la identidad local puede actuar como factor de control relativo en la migración a las zonas metropolitanas. No se trata, por esta vía, de pretender manejar las variables estructurales de la migración (sobre todo la dinámica del empleo) por el desarrollo de la autoidentidad regional, sino más bien de explotar al máximo el sentido de pertenencia a una unidad ecológico-cultural que es más tangible en el espacio rural y en la ciudad media que en la metrópoli.

Parte de este proceso de reactivación de la identidad regional le compete a la propia comunidad; por ejemplo, mediante una cogestión del sistema educativo local, sobre todo en lo que compete al diseño curricular, puede ligar la experiencia cotidiana del estudiante con la adaptación del currículum a su medio inmediato de vida.

3. El nivel local en el ámbito rural

Aparentemente pareciera existir la visión en muchos planificadores de asentamientos humanos que el ámbito rural -siendo el más deficitario en calidad de vida- tiende a perder importancia por la progresiva migración de la población joven y activa hacia las ciudades y por la penetración masiva de un estilo de vida urbano en el medio rural.

La realidad resulta muy distinta dado que el sector rural en América Latina sostiene un contingente apreciable de población y lo mantendrá durante un período suficientemente prolongado como para justificar una acción planificadora al respecto. A su vez, la urbanización del ámbito rural no exime de que éste se considere como una entidad socioespacial específica, caracterizada por el asentamiento disperso, la actividad ligada a la tierra y un medio generalmente más refractario a la movilidad, heterogeneidad, competitividad y anonimato de la vida urbana.

a) La alternativa del desarrollo rural integrado

La acción de tutela es particularmente importante dadas las carencias motivacionales, organizacionales y técnicas de la población local para una incorporación a la planificación de los asentamientos humanos en este medio.

El instrumental más adecuado al respecto pareciera ser el desarrollo rural integrado, entendido como un proceso que propende a la concentración de la población rural diseminada, para lograr que ésta se consolide en un sistema jerarquizado e interconectado a centros rurales.

La idea de la concentración relativa de la población localizada en áreas rurales se ha convertido, en la práctica, en un prerrequisito para toda iniciativa de planificación a nivel microrregional o local. Ella se sustenta en

/obviar -hasta

obviar -hasta cierto punto- la grave desventaja social y económica que implica la dispersión de la población para comprometerla como comunidad en actividades de planificación. En caso contrario, el servicio, programa o asistencia técnica debería intentar llegar a la población con crecientes costos o márgenes de subsidio.

La concentración relativa tiene como ventaja facilitar y reducir los costos y modalidades de prestación de los servicios locales básicos y permitir una entrega de asistencia técnica agrícola en condiciones más favorables para la difusión de innovaciones productivas. Tal concentración adecuada facilitaría una redefinición progresiva del uso del suelo agrícola, al ser más permeable el campesino al cambio hacia cultivos más rentables.

Otro beneficio eventual reside en la factibilidad de crear redes de comercialización y mantención de una adecuada infraestructura de mercadeo. Adicionalmente el desarrollo rural integrado facilita la interacción social y la participación organizativa de la comunidad en la gestión de proyectar en la región.

Es conveniente destacar los aspectos específicos más relevantes que establecen los planteamientos que favorecen el desarrollo local integrado para regiones rurales:

i) La solución de microrregiones en función de la capacidad movilizadora de la base campesina, de la división técnica productiva y de la desagregación institucional de la planificación.

ii) La construcción de villas, en las cuales se puede utilizar adecuadamente la capacidad constructiva de la población local y la recuperación de la utilización de materiales locales.

iii) El equipamiento sanitario y educativo, que es acompañado de campañas de formación de personal auxiliar en higiene ambiental, medicina preventiva y actividades escolares extraprogramáticas, que comprometen a la población local.

iv) El equipamiento en asistencia técnica agrícola, actividad particularmente urgente en el ámbito rural, dadas las menores condiciones de escolaridad de la población rural, las dificultades espaciales de difusión de innovaciones en ese medio y la falta de adaptación de parte del profesional para comprometerse con el universo cognoscitivo del campesino y con su apego a tecnologías tradicionales.

b) El desafío de la estructura administrativa rural

La administración del gobierno local ha hecho crisis en el conjunto de las unidades organizacionales menores del Estado. Tal juicio es particularmente evidente en el gobierno local rural que reúne todas las características negativas de una administración eficaz, porque carece de un financiamiento adecuado, de una clasificación idónea de su personal administrativo y técnico, y de una dispersión de servicios estatales.

/Aunque el

Aunque el desarrollo local integrado pretende reconcentrar la población en centros jerarquizados, de modo de garantizar umbrales mínimos de factibilidad para el aparato estatal de prestaciones sociales, se hace difícil llegar a un nivel de funcionamiento socialmente rentable.

Entre los problemas más complejos para el desarrollo del gobierno local rural están las carencias académicas de los planificadores, especialmente en su formación respecto de fenómenos como la revalorización de la economía rural, la "urbanización" del estilo de vida campesino y los flujos migratorios rural-urbanos.

Además, en la redefinición de la formación del planificador de asentamientos humanos, debe incorporarse la readaptación de los roles profesionales que tienen usualmente un sesgo urbano, o más bien metropolitano.

El atractivo para el ejercicio de la actividad pública en el campo debe estar respaldado por una compensación monetaria vía asignaciones de zona y obligación de residencia obligatoria. Evidentemente, es más recomendable un estímulo atractivo que una imposición obligatoria.

Adicionalmente, la mejora de la eficiencia organizativa del gobierno local debe ir acompañada del consenso activo de la base social rural. En tal sentido, un documento de las Naciones Unidas plantea certeramente que, "... sin un esquema de participación organizada de los empresarios, trabajadores y comunidades rurales, la transformación rural no podrá conducir al desarrollo, faltará la iniciativa y la capacidad de adaptación y extensión en contextos particularmente diversificados que deben ofrecer, principalmente, los propios sectores rurales ...".^{141/}

c) El gobierno local rural como entidad planificadora

La aplicación de programas en el área rural tiene usualmente un gran efecto desorganizador en la práctica social y productiva tradicionales en este nivel.

De allí el particular cuidado con que se deben estudiar las propuestas en un contexto en que la innovación tiene barreras históricas para su desarrollo. Esto es igualmente válido para programas VIS como para iniciativas orientadas al sector productivo.

Es posible que las acciones por modificar en los sectores productivos de las áreas rurales impliquen una mayor ingerencia relativa de entidades administrativas y económicas superiores a este ámbito, o sea, que sean en buena parte dependiente de decisiones del gobierno central, o principalmente de la administración regional.

Al contrario, en el caso de VIS, las propias características de estas necesidades básicas las hacen susceptibles de ser identificadas, desarrolladas y evaluadas por la propia comunidad. En teoría, el espacio rural permitiría la instalación de servicios de alojamiento, abastecimiento de agua, alcantarillado, accesibilidad intrazonal, educación, salud y recreación. Todas estas necesidades,

/cuentan formalmente

cuentan formalmente con todos los recursos para ser desarrollados eficazmente por la propia comunidad. No obstante, estas iniciativas sólo adquieren sentido con la acción promotora y coordinadora del gobierno regional, la dotación adecuada de asistencia técnica y algunos insumos industrializados (medicamentos, material didáctico, etc.).

E. Observaciones finales

Se ha presentado un conjunto de planteamientos de corte metodológico para enfrentar las distintas facetas y escalas que establece la planificación de los asentamientos humanos en los países de la región. La especificación de la metodología propuesta en el ámbito nacional, regional y local, puede diluir la perspectiva general y global que está en el eje de la opción metodológica. Conviene por tanto reiterar la necesidad de un Sistema de Planificación de los Asentamientos Humanos (SPAH), que le asigne coherencia general a las políticas, programas y proyectos y que, aún reconocida la diversidad de niveles, mantenga una perspectiva de largo plazo con objetivos claros, en la comprensión de que sólo así los países de la región pueden enfrentar con éxito los extraordinarios desafíos que "la cuestión socioterritorial" les plantea.

Es necesario reiterar también que las proposiciones metodológicas tienen un marco valórico, referido al cabal cumplimiento de los derechos humanos, la satisfacción de las necesidades esenciales para el conjunto de la población y los lineamientos de Vancouver. En general se propician así políticas, programas y proyectos redistributivos y participativos, procesos con activa intervención estatal y se hace un permanente reconocimiento del rol que desempeñan las organizaciones de la base social. Esto conduce a revitalizar el instrumental metodológico tradicional en el análisis diagnóstico, las opciones estratégicas y la preparación y evaluación de proyectos.

Por otra parte, la factibilidad de aplicación de estos criterios metodológicos innovativos exige un conjunto de condiciones políticas propias del ámbito democrático y de los proyectos de desarrollo que propician mayor independencia nacional y ambiciosos procesos de cambio. En muchos países de la región no se dan estas condiciones de "entorno". Sin embargo, las ideas sobre planificación en asentamientos humanos, sobre revitalización del ámbito local y la participación social, la activación de los sistemas regionales periféricos y la adecuación institucional gubernamental a los nuevos y graves problemas del hábitat, son ideas-fuerza que pueden jugar un papel importante en los procesos de redemocratización y en los proyectos nacionales propiciadores del cambio. Si es así, estas renovadas concepciones metodológicas sobre la planificación de los asentamientos humanos pueden contribuir al debate y a la acción en todos los países de la región, aunque se reconozca explícitamente los diferenciales márgenes de acción en cada uno de ellos.

Los criterios metodológicos expuestos son generales, aún si se hace el esfuerzo de desagregar niveles territoriales de planificación, y su aplicación debería reconocer las especificidades nacionales y regionales de los países de la región. Esto es especialmente importante en los países del Caribe, los que por tamaño, especialización productiva, vulnerabilidad energética e inserción

/internacional, enfrentan

internacional, enfrentan circunstancias peculiares en su patrón de asentamiento de población y actividades económicas. Será necesario recoger sistemáticamente las experiencias nacionales y regionales en la planificación de los asentamientos humanos y ampliar sustantivamente el intercambio de experiencias para mejorar los niveles de aplicación de buena parte de las recomendaciones de política sobre ordenamiento territorial y mejoras en la construcción del hábitat.

Finalmente parece especialmente adecuado reiterar las diversas recomendaciones sobre formación de recursos humanos para la planificación de los asentamientos humanos en la región. Es requisito esencial una cabal comprensión sobre la compleja evolución de la problemática territorial y un eficaz reconocimiento de los márgenes de acción, frente a lo que muchos programas de formación universitaria y profesional permanecen indiferentes y reiteran rigideces curriculares. Sin embargo, el esfuerzo mayor debe concentrarse en la capacitación de la base social organizada, de modo que desde allí surja una nueva concepción del cuadro técnico-social, esencial para activar los procesos de cambio que las difíciles circunstancias reclaman.

Notas

1/ Conceptos establecidos en Sergio Soza, Un marco metodológico para la planificación de los asentamientos en América Latina, CEPAL-CNUAH, CEPAL/MEX/AH/83, diciembre de 1981, p. 1.

2/ El concepto utilizado de estilo de desarrollo es "la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios", en Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", Revista de la CEPAL, primer semestre, 1976, pp. 97-128. Una importante revisión del concepto de estilo de desarrollo y de sus consecuencias para los procesos socioespaciales se encuentra en José J. Villamil, "Concepto de estilos de desarrollo. Una aproximación", en O. Sunkel y N. Gligo (eds.), Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

3/ B. Cuenya, R. Gazzoli y O. Yujnovsky, Políticas de asentamientos humanos. Repercusiones de hábitat en América Latina. Ediciones SIAP, Colecciones Planteos, Buenos Aires, octubre de 1979.

4/ Para propósitos del presente texto, el concepto de vida está asociado al conjunto de necesidades esenciales de vivienda, infraestructura y servicios.

5/ Entre otros estudios se pueden destacar: José J. Villamil, "La política de asentamientos humanos y el desarrollo nacional", en Revista SIAP, vol. XIII, Nº 49, marzo de 1979, pp. 139-152; y Guillermo Geisse, "Los asentamientos humanos en América Latina. Foco de problemas o potencial de desarrollo", en Revista SIAP, vol. XIII, Nºs. 50-51, julio-septiembre, 1979, pp. 161-186.

6/ La idea central que se destaca es "La búsqueda de estrategias alternativas de desarrollo, donde se admite progresivamente que el concepto de desarrollo debe ser redefinido para situar al hombre y sus necesidades en su centro, y las necesidades básicas constituirán el concepto fundamental a partir del cual se deriva el conjunto de las cuestiones del desarrollo ..." como establece Sartaj Aziz en "Plan mundial de necesidades básicas", Mazingira Nº 7, 1978.

7/ Un análisis exhaustivo de esta cuestión se encuentra en Samuel Jaramillo, El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes, ponencia al XIV Congreso Interamericano de Planificación, Morelia, México, octubre de 1982.

8/ Una excelente revisión de enfoques metodológicos de planificación está en Carlos A. de Mattos, Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana, Revista SIAP, vol. XV, Nº 5, México, D.F., septiembre de 1981.

9/ Diversos textos y artículos establecen diagnósticos problemáticos de la situación del proceso de asentamiento humano en la región. Entre otros, véase Joop Alberts y Miguel Villa (eds.), Redistribución espacial de la población en América Latina, CELADE, Santiago de Chile, 1980; CEPAL/CELADE, Urbanización y Asentamientos Humanos en América Latina. Situación actual y tendencias futuras, E/CEPAL/CONF.70/L.4, Santiago de Chile, 1979.

10/ Juan Pablo Terra, Problemas críticos de los asentamientos humanos en América Latina, Vancouver, Canadá, 1976.

11/ Un análisis sobre la temática del empleo en la región puede encontrarse en: Víctor E. Tockman, "Empleo y distribución del ingreso en América Latina. ¿Avance o retroceso?", en Revista SIAP, volumen XIII, N°s. 50-51, julio-septiembre de 1979, pp. 79-111; PREALC, El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas, Santiago de Chile, 1975, y Los asalariados de bajos ingresos en América Latina, Santiago de Chile, 1978; P.R. Souza y V.E. Tockman, "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas", en El Trimestre Económico, vol. 45, N° 179, julio-septiembre de 1978, y V.E. Tockman, "Las relaciones entre los sectores formal e informal", en Revista de la CEPAL, primer semestre, 1978.

12/ El concepto de marginalización ha sido estudiado por Castells en oposición al concepto básicamente descriptivo de marginalidad ecológica, y afirma la necesidad de relacionar las funcionalidades estrechas entre mercados formales e informales. Véase Manuel Castells, "La urbanización dependiente en América Latina", en Castells et al., Imperialismo y urbanización en América Latina, Edit. Gustavo Gili, Barcelona, 1973, pp. 7-26 y Paul Singer, "Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina", en Castells et al., op. cit., pp. 287-312.

13/ Un excelente análisis se presenta en Larissa Lomnitz, Cómo sobreviven los marginados, Siglo XXI, Editores, 4a. edición, México, 1980.

14/ Son especialmente significativos los casos de las regiones metropolitanas de México y São Paulo, que muestran tendencias a crecimientos mundiales inéditos. En diversos artículos se hace referencia a los crecientes porcentajes de población y producto que las regiones metropolitanas concentran. Véase: Carlos A. de Mattos, "Crecimiento y concentración espacial en América Latina: algunas consecuencias", Revista SIAP, México, vol. XI, N° 57, marzo 1981, pp. 41-58.

15/ Véase, por ejemplo: Fernando Gatica, "La urbanización en América Latina: aspectos espaciales y demográficos del crecimiento urbano y la concentración de la población", CELADE, Notas de Población, año III, vol. 9, diciembre de 1975; y Miguel Villa, "Consideraciones en torno al proceso de metropolización de América Latina", CELADE, en Notas de Población, año VIII, N° 24, diciembre de 1980.

16/ Ricardo Jordán, Distribución Espacial de la Población y Desarrollo: Notas acerca de los Asentamientos Urbanos de América Latina, en Notas de Población, CELADE, N° 28, año X, abril de 1982.

17/ En relación a este tipo de análisis, véase: A. Gilbert, "Reconsideración de los argumentos en favor de las ciudades grandes", Revista interamericana de planificación, vol. IX, N° 35, septiembre de 1975.

18/ J.L. Coraggio y G. Geisse, "Áreas metropolitanas y desarrollo nacional", en EURE, vol. I, N° 1, 1970.

19/ R. Jordán, Distribución ..., op. cit.

20/ CEPAL, Informe del Seminario Regional sobre Metropolización y Medio Ambiente, Curitiba, 16 al 19 de noviembre de 1981.

21/ Se puede adoptar el criterio de 20 000 habitantes o más, como asentamiento de calidad urbana. Sin embargo, la categoría urbana se relaciona con la diversificación económica productiva y especialización terciaria, más que con una norma estadística rígida y será de aplicación flexible en cada realidad nacional.

22/ Interesantes aproximaciones metodológicas sobre el rol de los subsistemas urbanos para la situación de Brasil se encuentra en: Milton Santos, "Crescimento nacional e nova rede urbana: o exemplo do Brasil", en Revista Brasileira de Geografia, vol. 29, Nº 4, 1967, pp. 78-92, y en Thompson Andrade y Celsius Lodder, Sistema urbano e cidades médias no Brasil, IPEA-INPES, Nº 43, Río de Janeiro, 1979.

23/ Está presente este planteamiento en CEPAL, El proceso de asentamiento humano, E/CEPAL/CONF.70/L.5, 25 de octubre de 1979.

24/ Esta afirmación está destacada en Raúl Urzúa, "Distribución espacial de la población en América Latina", en Notas de Población, año VIII, Nº 24, diciembre de 1980.

25/ Esta observación puede perder o reducir su validez en los casos de subsistemas regionales urbanos especialmente apoyados centralmente mediante programas globales económicos o sectoriales en vivienda, infraestructura y servicios.

26/ En Juan Pablo Terra, Problemas ..., op. cit., se hace referencia a un conjunto de problemas críticos en las áreas rurales que pueden asociarse a una tipología inicial.

27/ Respecto del análisis de impacto espacial de las políticas de cambio agrario, es especialmente interesante el texto CIID-SIAP, Políticas agrarias y urbanas en América Latina, Bogotá, 1981. Se analiza allí el impacto de la implantación de reformas agrarias y urbanas en Bolivia, Colombia, Cuba, Guatemala y Perú. En particular se profundiza la relación entre las reformas agrarias, la tenencia de la tierra, las relaciones sociales de producción y la distribución espacial de la población.

28/ Para una revisión del tema véase en Ligia Herrera, La concentración urbana y la dispersión de la población rural de América Latina: su incidencia en el deterioro del medio humano, CELADE, Serie A, Nº 136, Santiago de Chile, 1976.

29/ Para una presentación completa sobre este aspecto, véase: Bert Helmsing, "Colonización agrícola y asentamientos campesinos en zonas fronterizas", en Revista SIAP, vol. XVI, Nº 62, junio de 1982, pp. 184-197.

30/ Las distinciones sobre sistemas de explotación agrario son variadas. Mientras Ligia Herrera hace referencia a la agricultura capitalista y las regiones de economía campesina en Ligia Herrera, op. cit., en CEPAL, La base material del hábitat, E/CEPAL/CONF.70/L.6, se señalan la agricultura de subsistencia y la agricultura comercial.

31/ Al respecto son interesantes los aportes de Emiliano Ortega, "La agricultura campesina en la América Latina y el deterioro del medio ambiente"; Nicolo Gligo, "El estilo de desarrollo agrícola de la América Latina, desde la perspectiva ambiental", y Juan Gastó, "Bases ecológicas de la modernización de la agricultura", en Estilos de desarrollo y Medio Ambiente en la América Latina, selección de O. Sunkel y N. Gligo. Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pp. 538-579; pp. 379-432 y pp. 341-378, respectivamente.

32/ O. Sunkel y N. Gligo, Estilos ..., ibid.

33/ Se trata habitualmente de regiones con gran importancia geopolítica. En ellas se han diseñado programas de apoyo estatal directo e indirecto, con sus correspondientes proyectos destinados a mejorar las condiciones de hábitat. Sobre la experiencia de colonización austral en Chile, véase, Sergio Galilea, et al., Asentamientos humanos en áreas fronterizas, zona austral de Chile, Dirección de Investigaciones (DIUC), Universidad Católica de Chile, Santiago, 1982.

34/ La estratificación presentada no intenta ser una clasificación acabada y tiene un carácter preliminar y descriptivo. Aun así, se señalan las diferencias significativas que dichos sectores sociales pueden tener en relación al hábitat.

35/ Esto ha sido destacado en un debate sobre análisis y planificación territorial en la región como: SIAP, Conclusiones generales, Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, Sociedad Interamericana de Planificación, México, D.F., abril de 1978.

36/ Ejemplo de este interés son las revisiones bibliográficas que sobre el tema ha realizado el Secretariado de Naciones Unidas. Véase United Nations Secretariat, Innovative Approaches to Popular Participation in Development, Nueva York 1976 y United Nations Secretariat, Innovative Approaches to Popular Participation in Development: the Basic Needs Strategy, Nueva York, 1977.

37/ Una revisión de estas distintas aproximaciones puede consultarse en: Miguel Morales y Gerhard Sandner (eds.), Regiones periféricas y ciudades intermedias en Costa Rica, Escuela de Ciencias Geográficas, Universidad Nacional, San José, 1982.

38/ Andras Biro, menciona una serie de iniciativas de microplanificación en que el nivel local puede actuar como foco unificador de un sistema de planificación. Su enfoque está derivado de las concepciones del "Otro desarrollo". Véase, Andras Biro, "The local space: a privileged instance of development", en Development Dialogue, Upsala, 1981, pp. 103-115.

39/ Sobre esta temática, Eduardo Neira, ha destacado la necesidad de valorar el nuevo espacio político local relacionando descentralización administrativa, participación popular y tecnologías apropiadas en la formulación, financiamiento y administración de proyectos de gestión local.

40/ Mandred Max Neef, "The Tiradentes project: revitalization of small cities for self-reliance", en Development Dialogue, N° 1, Upsala, 1981, pp. 103-115.

41/ Por ejemplo, el artículo de S. Galilea, et al., "Agentes políticos y reestructuración del espacio y la producción de una región de Chile", en Revista EURE, vol. II, N° 4, marzo de 1972, pp. 67-82.

42/ La precariedad del gobierno local rural en relación a su correspondiente urbano parece evidente en América Latina. También esta realidad se presenta, por ejemplo, en España. Estudios recientes dan cuenta de esta situación, como Jordi Borja, (ed.), Manual de formación municipal, (anexo 1: Realidad geográfica y estructura geográfica), Barcelona, 1979.

43/ Lisa Peattie hace certeros alcances sobre la indiferencia con que algunos planificadores enfrentan los posibles defectos técnico-administrativos que puede generar la aplicación gubernamental de programas de loteo y servicios en América Latina. Véase Lisa Peattie, "Some second thoughts on sites-and-services", en Habitat International, vol. 6, N° 1/2, Londres, 1982, pp. 131-139.

44/ Entre otros, en María Edy Chonchol de Ferreira, "Planificación del desarrollo local: un enfoque de pedagogía social", en Revista SIAP, vol. XVI, N° 62, México, junio de 1982, pp. 74-99.

45/ Manuel Castells, Movimientos sociales urbanos en América Latina: tendencias históricas y problemas teóricos, Universidad de Wisconsin, Madison, 1976.

46/ Alfredo Rodríguez, et al., Segregación residencial y desmovilización política. El caso de Lima, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1973; E. Pastrana y M. Threlfall, Pan, techo y poder. El movimiento de pobladores en Chile, 1970-1973, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1974; Jordi Borja, Movimientos sociales urbanos, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1975; L. Abelardo Sánchez, et al., Tugurización en Lima Metropolitana, DESCO, Lima, 1979; Gustavo Riofrío, Se busca terreno para próxima barriada, DESCO, Lima, 1978.

47/ Extensamente analizados por distintos autores como Boisier, Coraggio, de Mattos y Friedmann. Especial importancia tienen los casos del nordeste brasileño y de Ciudad Guayana en Venezuela.

48/ SIAP, Conclusiones generales ..., op. cit.

49/ John Walton, "Políticas de clases y política de asentamientos humanos", en Revista SIAP, vol. XIII, Nº 49, marzo de 1979, pp. 20-32.

50/ Elisabeth Leeds y Anthony Leeds, "Accounting the behavioral differences: three political systems and the responder of squatters in Brazil, Peru and Chile", en John Walton y Louis H. Masotti, (compiladores), The City in Comparative: Cross National Research and New Directions in Theory, Sage Publications-Halsted Press, Beverly Hills, 1976.

51/ CIDU, "Reivindicación urbana y lucha política: los campamentos de pobladores en Santiago de Chile", en Revista EURE, vol. II, Nº 6, 1972.

52/ John Walton, Políticas ..., op. cit., p. 26.

53/ Esta opinión se desarrolla en Manuel Castells, Estructura de clases y política urbana en América Latina, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1974.

54/ Leeds y Leeds, Accounting ..., op. cit.

55/ CIID-SIAP, Políticas agrarias ..., op. cit.

56/ Se adopta aquí el planteamiento del Otro Desarrollo, expuesto entre muchas otras publicaciones, en Marc Nerfin (compilador) Hacia otro desarrollo: enfoques y estrategias, Siglo XXI, Editores, México, 1978.

57/ Blas Tomic, "El porqué y el cómo de la Planificación Participativa para las necesidades básicas: Un ámbito prioritario para su estudio", en Revista SIAP, vol. XVI, Nº 62, junio 1982, e ILPES, Conclusiones del Seminario Técnico sobre Planificación Participativa, Ciudad de Panamá, 1982.

58/ ILPES, Conclusiones ..., ibíd.

59/ Una visión más completa de esta temática figura en Aldo Solari, et al., El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas, Serie Cuadernos del ILPES, 1980.

60/ ILPES, Conclusiones ..., op. cit.

61/ CLACSO-IIED-SIAP, Acta de Tepoztlán, México, mayo de 1980. También en Revista SIAP, vol. XIV, Nº 53, 1980, pp. 5-9.

62/ ILPES, Estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe, Serie Cuadernos del ILPES, Nº 28, mayo de 1982.

63/ Carlos de Mattos. ¿Por qué y para qué planificar en la década del ochenta? ILPES, documento interno, 1979; Aldo Solari, et al., El proceso ..., op. cit.

64/ Véase la excelente selección de artículos en Sergio Boisier, et al., (eds.), Experiencias de planificación regional en América Latina, Santiago de Chile, Edit. ILPES-SIAP, 1981. También se puede revisar ILPES "El desarrollo regional en los planes de desarrollo", en El estado actual ..., op. cit., pp. 157-175.

65/ Véase Raúl Allegret, "La problemática del desarrollo rural en América Latina" y Andrés Lockward, "Informe del Seminario sobre planificación del desarrollo rural-regional de Santo Domingo, 1973", en Revista SIAP, vol. VIII, N° 31, septiembre de 1974.

66/ Véase ILPES, "Planificación social", en El estado actual ..., op. cit., pp. 177-205.

67/ Por ejemplo, las regiones de prioridad geopolítica, las regiones apartadas, las áreas de "extrema pobreza" o las zonas de catástrofe.

68/ Véase José Luis Coraggio, Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina, XIII Congreso Interamericano de Planificación, Caracas, octubre de 1980.

69/ Una investigación sobre el contenido de las estrategias de desarrollo regional en Chile, para el período 1965-1977, muestra la básica uniformidad de las propuestas, más allá de las importantes variantes ideológicas de los proyectos políticos que se desarrollan en dicho período. Véase, S. Galilea y B. Núñez, "El modelo de desarrollo nacional y regional y el sistema de información en Chile, 1965-1970, 1970-1973 y 1973-1977", Documentos de Trabajo, CIDU-IPU, 121, 125 y 126, respectivamente, 1980.

70/ Como las planteadas en Guillermo Geisse, "Ocho tesis sobre planificación, desarrollo y distribución espacial de la población", en Revista SIAP, vol. XV, N° 57, marzo de 1981, pp. 19-40.

71/ En términos más generales será necesario establecer los vínculos entre las políticas redistributivas y la cuestión regional. Una propuesta metodológica podría considerar mecanismos redistributivos como los gastos públicos y la tributación. Al respecto véase Alejandro Foxley, et al., Las desigualdades económicas y la acción del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

72/ Jacques Chonchol, "Por nuevas estrategias de desarrollo rural" en Revista SIAP, vol. XV, N° 58, junio de 1981, pp. 107-121.

73/ La abreviatura VIS corresponde a vivienda, infraestructura y servicios.

74/ O. Sunkel y N. Gligo, Estilos ..., op. cit.

75/ Puede considerarse la energía en este ámbito entendida como requisito infraestructural para el desarrollo, no obstante su incorporación anterior en la temática medio ambiental.

76/ Michael Todaro, City Bias and Rural Neglect: The Dilemma of Urban Development, The Population Council, Nueva York, 1981.

77/ Conviene destacar aquí la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo en 1972 y el conjunto de reuniones regionales preparatorias de la propia Conferencia de Vancouver.

78/ Las conferencias regionales preparatorias se efectuaron en Teherán (14 de junio al 19 de junio), El Cairo (21 de junio al 26 de junio) y Caracas (30 de junio al 4 de julio), en 1975.

79/ Esta precisión ha sido efectuada en capítulos anteriores donde especialmente se hace referencia a estos subniveles regionales de asentamientos humanos.

80/ Naciones Unidas, "Declaración de Principios", Informe de HABITAT, Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Nueva York, 1976, p. 4.

81/ Ibid., "Recomendaciones para la acción nacional".

82/ Ibid., p. 5.

83/ Véase CLACSO-IIED-SIAP, Acta de Tepoztlán ..., op. cit., y Beatriz Cuenya, et al., Políticas ..., op. cit.

84/ Véase, CEPAL, El desarrollo de América Latina en los años ochenta. Serie Estudios e Informes N° 5, Santiago 1981, y Enrique Iglesias, "Desarrollo y equidad: el desafío de los ochenta" en Revista de la CEPAL, N° 15, diciembre de 1981, pp. 7-48.

85/ Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General.

86/ La temática de los Derechos Humanos como base ética en las propuestas de planificación está desarrollada para modalidades de planificación social en Angel Flisfisch, "Los derechos humanos como fundamentación de la planificación social", en Planificación social en América Latina y el Caribe, ILPES-UNICEF, Santiago de Chile, marzo de 1981.

87/ Han sido tratadas extensamente en el capítulo anterior. Se hace referencia fundamentalmente a la Declaración de Principios, véase Naciones Unidas, Declaración ..., op. cit.

88/ Naciones Unidas, Temas principales que requieren la adopción de medidas a nivel nacional, Nota del Secretario General, A/CONF.70/RPC/1, 19 de mayo de 1975, p. 3.

89/ Naciones Unidas, Temas ..., ibid.

90/ La idea de "políticas realistas" está basada en la incorporación de la variable consensual como factor clave en la caracterización de una política. Aunque la idea del realismo puede contraponerse al ilusionismo técnico o a las utopías académicas, en este estudio se enfatiza el realismo político de las políticas. Se han desarrollado interesantes propuestas en el área de políticas realistas de tierras, en Guillermo Geisse, "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. 73-82.

91/ Helmsing y Uribe-Echeverría se pronuncian claramente porque el desconocimiento del papel de las estructuras sociopolíticas y su funcionamiento es una de las razones del escaso cumplimiento de los objetivos principales de las experiencias de planificación regional en la región. Véase en Bert Helmsing y Francisco Uribe-Echeverría, "La planificación regional en América Latina. ¿Teoría o práctica?", en S. Boisier, et al., (eds.), Experiencias de ..., op. cit.

92/ Un planeamiento que enfoca la relación estrecha de lo político y lo técnico se encuentra en Enrique Browne y Guillermo Geisse, "Planificación para los planificadores o para el cambio social", en Revista EURE, vol. I, N° 3, octubre de 1971.

93/ En Jorge Giordani et al., se trata la visión política de la planificación, a partir de las concepciones de proyectos nacionales, estilos de desarrollo, estrategia y proyectos societales, entendidos como las propuestas mediante las cuales las fuerzas societales pretenden la realización de determinadas utopías. En Jorge Giordani et al., La planificación posible en la prospectiva sociopolítica de América Latina, XIII Congreso Interamericano de Planificación, Caracas, 26-31 octubre de 1980. También un completo análisis se establece en Aldo Solari et al., El proceso de ..., op. cit.

94/ En Jorge Giordani, et al., La Planificación ..., op. cit., se hace un análisis preciso sobre las distintas relaciones parciales de coherencia entre las categorías.

95/ Esta temática está tratada en CEPAL, Sentido y alcances de la tecnología en los asentamientos humanos. E/CEPAL/CONF.70/L.8, octubre de 1979, y Tecnología de los asentamientos humanos en América Latina, E/CEPAL/CONF.70/L.9, octubre 1979, presentados a la Conferencia Latinoamericana sobre los Asentamientos Humanos, 7 al 10 de noviembre de 1979, México, D.F.

96/ Podrían agregarse como variables relevantes la cuestión étnica, el tipo de articulación espacial, el tamaño del país y su condicionamiento geográfico.

97/ Un aporte muy interesante en esta línea porque relativiza muchas de las afirmaciones tradicionales y avanza en nuevas propuestas, se encuentra en Guillermo Geisse, "Ocho tesis ...", op. cit.

98/ Hay evidentemente una concepción de sistemas en la definición del contexto en que opera la planificación y dentro del que identificamos elementos estructurantes, relaciones que lo naturalizan y condicionantes externas del entorno. Un planteamiento sobre el tema véase en Carlos A. Legna, La planificación posible en América Latina: un análisis sistemático, XIII Congreso Interamericano de Planificación, Caracas, octubre de 1980.

99/ Una defensa de la utilización del concepto de estrategia por sobre la idea del plan-libro se encuentra en Carlos de Mattos, Planes versus ..., op. cit.

100/ J. Ahumada, et al., mencionan el evidente desequilibrio que existe entre la demanda de necesidades básicas de la comunidad local y las consecuencias organizativas y financieras del gobierno local.

101/ Ambas tareas técnicas son de gran complejidad y pueden adquirir con participación organizada un revalorizado rol técnico-político y una importante sencillez metodológica.

102/ El que se hable de la "base social organizada" y no genéricamente de la "población" obedece a la intención de destacar que la participación adquiere sentido real si existe fuerza social organizada.

103/ Aquí se han tomado algunos de los objetivos de una política de ordenamiento territorial. Se pueden agregar otros, como la consolidación y soberanía nacional, la promoción de determinadas áreas o el énfasis sectorial agrícola.

104/ Véase Henri Méot, El concepto de región, ILPES, Curso Planificación Regional del Desarrollo, D/7, Santiago de Chile 1971.

105/ Esta relación es especialmente compleja y en función de ello estos criterios priorizan los mecanismos de compatibilización entre el sector agrario e industrial con las regiones.

106/ Los conceptos de equilibrio y desequilibrio, tratados como categorías espaciales, deben relativizarse en función de los estilos de desarrollo. Así, muchos desequilibrios reales son funcionales a las dinámicas dominantes de ciertos estilos de desarrollo, como el caso de modelos de industrialización generadores de importantes desigualdades territoriales en las regiones de un país. Un interesante aporte en este sentido se encuentra en Guillermo Geisse y Mario Valdivia, "Urbanización e industrialización en Chile", en Revista EURE, vol. V, Nº 15, julio de 1978.

107/ Se adopta el concepto de costos territoriales de Bernardo Secchi, Análisis de las estructuras territoriales, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1975.

108/ Un análisis de interrelación entre planificación y proyectos se entrega en Sergio Galilea, Planificación y proyectos: un enfoque metodológico, CIDU, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1975.

109/ Como son los planteamientos de evaluación basados en multiobjetivos de planificación o esquemas de criterios múltiples. Estas metodologías, aun de corte cualitativo, permiten superar buena parte de las dificultades anotadas en este ámbito metodológico.

110/ Esta temática de los agentes de planificación está tratada acuciosamente en A. Solari, et al., El proceso ..., op. cit.

111/ Véase, por ejemplo, Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional, "Reunión Consultiva de Expertos en la Capacitación para el Desarrollo Regional", Tokio, 1980, en Revista EURE, vol. VII, Nº 20, diciembre de 1980.

112/ De hecho se están señalando las más habituales controversias entre planteamientos globales del desarrollo y configuración socioespacial funcional, estableciéndose la necesidad de un proceso de compatibilización entre ambos procesos por medio de aproximaciones sucesivas.

113/ Este dependerá del conjunto sistemático de información confiable. El propósito central de dicha fase metodológica será la construcción de indicadores de tendencia, que permitan dar cuenta de las explicaciones de los fenómenos acaecidos y favorezcan el diseño de modelos de simulación futuros.

114/ Reconocido el principio de la diversidad y especificidad nacional, las conclusiones e hipótesis ofrecerán importantes particularidades y distinciones para los países de la región.

115/ Muchos de los planteamientos generales sobre integración territorial o distintas formas de desarrollo equilibrado son capaces de generar falsos consensos por la existencia de objetivos comunes inespecíficos. También se producen falsos acuerdos cuando se argumenta que hay coincidencia de fines estratégicos y de que sólo se discrepa en los medios.

116/ Los medios de comunicación pueden desempeñar un rol vital en estas modalidades de planificación participativa. La amplia cobertura de ellos, la rapidez de la comunicación y el cabal conocimiento que se puede presentar, establecen la posibilidad de una nueva fase en las formas de planificación con participación efectiva.

117/ Este aspecto tiene especial relevancia en los países del Caribe. Una excelente selección de artículos se encuentra en José J. Villamil (ed.), Planificación y desarrollo en países pequeños, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1979. También véase Sergio Boisier, "Algunas interrogantes sobre la teoría y práctica de la planificación regional en países de pequeño tamaño", en Revista EURE, vol. VII, Nº 21, pp. 9-16; y Sergio Galilea, "La planificación regional en los países pequeños: referencias preliminares a la estrategia de necesidades básicas", en Revista EURE, vol. VII, Nº 21, pp. 17-32.

118/ La opción central se da entre los agentes inmobiliarios que requieren de tierra para finalidades centralmente especulativas y los sectores desposeídos que necesitan imperiosamente de tierra como punto de partida para establecer sus estrategias de sobrevivencia metropolitana. Al respecto véase Guillermo Geisse, El acceso ..., op. cit.

119/ Un excelente análisis al respecto y también interesantes propuestas de políticas se encuentran en Guillermo Geisse y Francisco Sabatini, Pobreza Urbana y Medio Ambiente: Orientaciones Metodológicas, Seminario de Metropolización y Medio Ambiente, CEPAL-PNUMA, Curitiba, Brasil, noviembre de 1981.

120/ Existen casos en que las tasas de tributación son uniformes y no se reajustan periódicamente, favoreciendo los sectores que se valorizan. Del mismo modo, muchas políticas de vivienda social que son diseñadas para determinados sectores sociales terminan favoreciendo a los sectores sociales de ingreso superior. Lo mismo ocurre con la localización preferente de la infraestructura económica y social básica en sectores de mayor ingreso relativo.

121/ Sobre planteamientos de políticas urbanas que buscan estos objetivos de equidad se puede revisar, Julio Calderón, et al., Lima: estilo de crecimiento, segregación social y posibilidades de una política alternativa, Seminario de Metropolización y Medio Ambiente, CEPAL/PNUMA, Curitiba, Brasil, 1981, pp. 54-73.

122/ Una investigación efectuada en Brasil confirma estas afirmaciones sobre heterogeneidad. Véase Thompson Andrade y Celsius Lodder, Sistema ..., op. cit.

123/ Un estudio de Edgar Portilla para ciudades intermedias en Colombia establece la posibilidad de llevar a cabo planes de vivienda social. Véase, Edgar Portilla Búrdano, "Vivienda económica para las ciudades intermedias", en La Vivienda Popular en América Latina, Humberto Pereira (ed.), FUNDACOMUN-ILDIS-CORDIPLAN, Caracas 1979, pp. 59-70.

124/ Una interesante investigación se llevó a cabo en Brasil sobre servicios urbanos, en el que se propone un modelo para el análisis de la oferta y demanda de servicios urbanos para 12 diferentes servicios en 9 ciudades de tamaño medio. Véase en Joao Ricardo Serran, "Oferta y Demanda de Servicios Urbanos" en el Seminario sobre Propuestas innovadoras en la Administración y Financiamiento del Desarrollo Urbano, BID-CSUCA, noviembre de 1981, San José, Costa Rica.

125/ Parece especialmente adecuado tomar aquí el concepto de plan sociourbano referidos al esfuerzo sociogubernamental urbano, especialmente dedicado a resolver el problema habitacional de las comunidades en proceso de integración urbana y en las zonas intersticiales de deterioro urbano. Véase en Raúl Otermin Rodríguez, "Los planes sociourbanos: alternativa de participación para marginales", en Humberto Pereira (eds.), La vivienda ..., op. cit.

126/ Un interesante planteamiento se puede encontrar en OEA, "Ideas generales para la reformulación de los instrumentos de planificación urbana en América Latina", en Revista SIAP, vol. VI, N° 24, diciembre de 1972.

127/ La presente no es una enumeración exhaustiva y sólo apunta a mostrar un amplio espectro de políticas que a la larga podrían constituir una propuesta estratégica.

128/ Incluso puede tomarse la enumeración precedente como ejemplo para un análisis de contradicción y complementariedad, del que deberá extraerse una adecuada priorización de tareas estratégicas.

129/ Esta situación es particularmente compleja en las zonas de agricultura de subsistencia. Un excelente artículo al respecto es Alejandro Schejtman, "Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia", en Revista de la CEPAL, N° 11, Santiago de Chile, agosto de 1980.

130/ Véase la propuesta fundamental de revalorización del campo como factor clave del desarrollo de la región, en Jacques Chonchol, Por nuevas ..., op. cit.

131/ Para un análisis detallado de las relaciones entre reformas agrarias, tenencia de la tierra, relaciones sociales de producción y distribución espacial de la población, véase CIID-SIAP, Políticas agrarias ..., op. cit.

132/ Establecida por Friedmann y Weaver como propuesta de desarrollo territorial para la satisfacción de las necesidades básicas. Véase John Friedmann y Clyde Weaver, "Territorio y función", Colección Nuevo Urbanismo, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, pp. 286-313.

133/ Jacques Chonchol, Por nuevas ..., op. cit.

134/ Poca investigación de tipo comparativo se ha realizado sobre las finanzas y la administración de los gobiernos locales a nivel metropolitano. Una de particular interés es la efectuada por el Banco Mundial sobre cinco ciudades del Tercer Mundo. Véase World Bank, Urban Public Finance and Administration, World Bank Research Program, Ref. N° 670-70, Washington, D.C., 1981.

135/ G. Geisse y F. Sabatini, Pobreza ..., op. cit.

136/ A su vez, este tipo de industria puede tener una estructura de organización de cogestión (con el gobierno local) o de autogestión. Sobre la primera modalidad, en Colombia se han desarrollado con relativo éxito empresas rentables comunales. Véase DIGIDEC, Veinte años de acción comunal. Dirección General de Integración y Desarrollo Comunitario, Bogotá, 1981. Y sobre la experiencia de autogestión, consultar Jaime Ruíz-Tagle, La participación de los trabajadores en la empresa. Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, 1982.

137/ Julio Calderón, et al., Lima: ..., op. cit.

138/ K. Mera (1973), "On the urban agglomeration and economic efficiency", Economic Development and Cultural Change, 21, pp. 309-324.

139/ H.C. Tolosa, "Macroeconomies of Brazilian Urbanization", Brazilian Economic Studies, 1, pp. 227-274.

140/ La noción de corporación regional de desarrollo, en especial la experiencia chilena y argentina, está discutida muy eficazmente en Sergio Boisier, Diseño de planes regionales, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1976.

141/ CEPAL, "Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?", Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 26, 1976, p. 160.