

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS
ASENTAMIENTOS HUMANOS (HABITAT)

Distr.
LIMITADA
CEPAL/HEX/AH/83
29 de diciembre de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL



UN MARCO METODOLOGICO PARA LA PLANIFICACION DE LOS
ASENTAMIENTOS HUMANOS EN AMERICA LATINA

Trabajo preparado por el señor Serrio Soza, experto del CNUAH, destacado en la subse de la CEPAL en México. Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor.

81-12-686

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	vii
Introducción	ix
I. El marco metodológico	1
A. El objeto de planificación	1
1. El concepto de asentamiento humano	1
2. La delimitación social y territorial de los asentamientos humanos	1
a) Cobertura territorial del asentamiento humano	2
b) Escala de los asentamientos humanos	2
c) El municipio como unidad operativa del asentamiento humano	2
3. El hábitat construido como parte del objeto de planificación	3
4. La planificación del desarrollo regional y la planificación de los asentamientos humanos	4
B. Casos de planificación que inciden en la solución de los problemas de los asentamientos humanos	4
1. Un caso de desarrollo agropecuario que incide en los asentamientos humanos	5
2. Un plan nacional de desarrollo urbano	5
3. La administración municipal y los asentamientos humanos	5
a) En el Perú	5
b) En Honduras	6
4. Tres casos brasileños	6
a) Curitiba	6
b) Lages	7
c) Boa Esperança	7
5. Uno entre varios casos chilenos	8
6. Conclusiones de la observación de casos	9
C. Génesis de los problemas que afectan a los asentamientos humanos	10
1. La pobreza	10
a) Pobreza y tecnología	11
b) La vía del subsidio	12

	<u>Página</u>
2. El sector agropecuario y los asentamientos humanos	13
3. La estructura urbana desequilibrada	14
4. La viabilidad política para el cambio de los factores que generan los problemas de los asentamientos humanos	16
D. Diseño de la política correctora del asentamiento humano	19
1. Las relaciones locacionales fundamentales	20
2. Los flujos de bienes, personas y servicios	25
3. Los sistemas de suministros	27
4. Los problemas de los asentamientos humanos	28
a) La esfera de la oportunidad	30
b) La esfera de la habitabilidad	34
c) La esfera de la funcionalidad	45
E. Los sistemas nacionales de planificación	47
1. Las deficiencias de la planificación	47
2. Una propuesta de constitución de sistemas nacionales de planificación	49
a) Los subsistemas	51
b) Los niveles de planificación	53
c) Los productos del proceso de planificación	54
II. Un módulo metodológico	56
A. El procedimiento general	57
1. Conocimiento del tema	57
a) Del ámbito nacional	57
b) Del ámbito internacional	58
2. Información básica	58
3. Resultados intermedios	58
a) Análisis de la estructura del costo de un programa ejecutado y representativo de la acción en vivienda	58
b) Análisis del destino social de la inversión en vivienda	58
c) Análisis de cobertura y capacidad industrial instalada	58

	<u>Página</u>
d) Análisis del componente de importación directa, indirecta y oculta de materiales y partes para la construcción de vivienda	59
e) Inventario de recursos naturales para el proceso productivo de vivienda	59
f) Evaluación comparada de la calidad funcional de los materiales básicos tradicionales e industriales	59
g) Discusión de alternativas de organización y participación a lo largo del proceso productivo	59
4. Resultados finales	59
B. El módulo metodológico	60
1. Análisis de la estructura del costo de un programa ejecutado y representativo de la acción en vivienda	60
a) Composición del programa	60
b) Procedimiento	60
c) Pago a factores de la construcción	61
d) Pago a los factores industriales	62
2. Análisis del destino social de la inversión en vivienda	62
3. Análisis del componente de importación directa, indirecta y oculta de materiales y partes para la construcción de vivienda	63
4. Pasos y productos del módulo metodológico	63
a) Composición por factores o grupos de factores de los presupuestos de construcción de los proyectos que componen al programa	63
b) Estructura porcentual del costo de producción de los principales materiales empleados en la construcción de los proyectos del programa	63
c) Costo y estructura porcentual de la comercialización de los materiales empleados en la construcción de los proyectos del programa	64

/d) Distribución

	<u>Página</u>
d) Distribución porcentual por factor y por estratos de los ingresos generados por la producción y comercialización de los materiales empleados en la construcción de los proyectos del programa	64
e) Distribución del ingreso generado por los proyectos que integran el programa	66
5. Utilidad del módulo metodológico	68

PRESENTACION

A raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Vancouver el año 1976, fue establecido, dos años después, con sede en Nairobi, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) o Centro Hábitat. Paralelamente, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) forma, en su subse de México, un programa destinado a apoyar a los gobiernos latinoamericanos y caribeños en materia de asentamientos humanos. La trascendencia y urgencia del tema hace que su abordaje, por parte de la CEPAL, anteceda a la formación del programa y que ésta cuente con la colaboración de los programas de las Naciones Unidas para el desarrollo y para el medio ambiente (PNUD y PNUMA), así como de algunos gobiernos, en especial el de México y con la participación en algunos trabajos del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

Este trabajo es, pues, parte de un proceso institucionalizado de análisis y reflexión aplicado al tema de los asentamientos humanos, y de un programa reciente de trabajo concertado entre el CNUAH y la CEPAL. Ha sido realizado por el señor Sergio Soza, quien fue contratado por el CNUAH para desarrollarlo en coordinación con la dirección del programa para los asentamientos humanos de la subse de la CEPAL en México. Fue discutido con el director del programa aludido, con otros expertos de diversas disciplinas de la subse y con algunos investigadores o profesionales del medio universitario e institucional latinoamericano.

El objetivo del trabajo es apoyar la planificación de los asentamientos humanos en los países de la región atendida por la CEPAL y va principalmente dirigido a los equipos nacionales especializados o especializables que asumen o asuman la responsabilidad de hacerlo.

Se ha pretendido alcanzar ese objetivo mediante la elaboración de un documento que ayude a los países a discutir un marco metodológico para tal tipo de planificación --cuya definición precede al diseño de las metodologías mismas-- y se espera que tenga alguna capacidad inmediata para apoyar la actividad planificadora concreta.

Su elaboración ha debido sortear o soportar tres dificultades principales: la variedad de situaciones representadas por los países, la confusión y vacíos o debilidades conceptuales y teóricas que afectan el abordaje del tema, y la escasez de recursos, que impidió un examen más amplio y eficiente de casos de planificación local insertos en los sistemas nacionales de planificación o autogestados.

El documento se mantiene, por lo tanto, en un nivel de generalidad imposible de eludir y, a menudo, recurre a la abstracción con el fin de resolver esa dificultad y de discutir las bases teóricas implícitas en la práctica de la planificación.

En el primer capítulo el documento justifica y propone adopciones macrometodológicas que avanzan desde lo más general a lo particular. En el segundo capítulo la propuesta presenta un módulo metodológico que cubre la fase de análisis de uno de los pasos, estimado esencial, del proceso metodológico recomendado.

INTRODUCCION

1. Los asentamientos humanos en el marco del pensamiento y la práctica del desarrollo

"En el pensamiento y la práctica del desarrollo se ha recorrido un largo camino desde que ese tema se convirtió en una preocupación fundamental de la humanidad después de la segunda guerra mundial. Se comenzó por centrar la atención en el crecimiento económico y, en nuestros países, sobre todo en la industrialización, sector que había quedado muy rezagado en el modelo tradicional de crecimiento basado en la exportación de materias primas e importación de manufacturas. A poco andar, sin embargo, se advirtió que si bien impulsado por una fuerte acción de fomento del Estado el crecimiento económico adquiriría velocidad, intensidad y diversificación, se hacía necesaria también una importante acción en materia social. Se empezó a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta a poner gran atención en los llamados sectores sociales --salud, vivienda, educación, seguridad social-- y en las medidas, programas e instituciones dedicadas a mejorar la situación de los sectores marginados. Pero con el tiempo comenzó también a reconocerse que el problema social no estribaba sólo en el rezago de los sectores sociales, sino que era mucho más profundo: su solución requería transformaciones estructurales y redistribución del poder y de la riqueza, especialmente de la propiedad de la tierra. En resumidas cuentas eran necesarias transformaciones políticas." 1/

"... viene señalándose desde hace algunos años que el acelerado crecimiento económico experimentado por la región durante las tres últimas décadas adolece de deficiencias serias, que abren justificadas inquietudes sobre su futuro. La principal de ellas reside en que la innegable eficacia de las estrategias de desarrollo económico e industrialización no han tenido resultados igualmente positivos en materia social: la pobreza extrema sigue prevaleciendo entre los sectores populares urbanos y rurales, subsiste la aguda desigualdad en la distribución del ingreso, continúan los desequilibrios urbano-rurales y se mantienen a niveles muy elevados el desempleo y el subempleo." 2/

"Es evidente que América Latina ha experimentado durante el período de posguerra un proceso de crecimiento económico y de transformación social que ha alcanzado una importancia significativa; pero no es menos cierto que la naturaleza de ese proceso ha conducido y está conduciendo

1/ Véase, Osvaldo Sunkel, "La interacción entre los Estilos de Desarrollo y el Medio Ambiente en la América Latina", (Introducción a estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina, O. Sunkel y N. Cligo), Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pág. 9.

2/ Véase, CEPAL, "Recursos y Medio Ambiente en las Perspectivas del Desarrollo Regional", Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina, No. 347, Santiago, Chile, septiembre, 1981.

hacia la conformación de sociedades muy inequitativas. Se han desarrollado las fuerzas productivas, acrecentando la capacidad de producción, la transformación sectorial y tecnológica de la economía; se ha acrecentado la productividad de la fuerza de trabajo y de las empresas, lo cual ha impulsado la elevación del ingreso nacional; pero al mismo tiempo se han acentuado las diferencias y la segmentación en la sociedad; persisten el desempleo y la subocupación, y una gran masa de la población continúa en condiciones de pobreza y hasta de deprimente indigencia. Se limita, por éstos y por otros factores, la participación económica y social activa de la población y se fomentan poderosas fuerzas de inestabilidad." 3/

"El más importante desafío está constituido por este conjunto de problemas sociales relacionados entre sí que afectan a considerables sectores de la población nacional, a minorías significativas en algunos países y a la mayoría en otros, como son la inequitativa distribución del ingreso, la pobreza crítica, el subempleo y las malas condiciones laborales, la baja productividad de una parte considerable de la fuerza de trabajo, el retraso y la marginalización de vastos sectores urbanos y rurales, el analfabetismo y el semianalfabetismo generalizado que inciden negativamente en la capacidad de la fuerza de trabajo y la limitada participación de la mayoría de la población en la toma de decisiones a todos los niveles y en el proceso de desarrollo económico, social y humano." 4/

Las cuatro citas precedentes señalan la aceptación unánime en el ambiente de la investigación latinoamericana que apoya a la planificación y en el de la planificación misma, del predominio de unos resultados sociales abiertamente insatisfactorios que provienen de las características de los procesos nacionales del desarrollo latinoamericano, a pesar de las heterogeneidades que crecientemente diferencian a los países más allá de su tamaño.

Los asentamientos humanos, en cuanto hábitat construido y unidad funcional, son indudablemente también un resultado de los procesos sociales y reflejan con nitidez las características internas y externas

3/ Véase, CEPAL, "El desarrollo de América Latina en los años ochenta", Documento presentado al decimonoveno período de sesiones, Montevideo, Uruguay, mayo, 1981, pág. 5.

4/ Véase, CEPAL, "Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta" --aprobado en el decimonoveno período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina, celebrado en Montevideo, Uruguay, entre el 4 y el 15 de mayo de 1981--, Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina, Nos. 341 y 342, junio de 1981, pág. 3.

alcanzadas por las sociedades nacionales; donde la estratificación y la distancia entre los grupos extremos están claramente traducidas al espacio y presentes, en los objetos que componen al hábitat construido y en las actividades requeridas por el asentamiento humano para su funcionamiento.

Por eso es que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos también afirmó en su declaración que: "En la respuesta a ese desafío, los asentamientos humanos deberán considerarse instrumentos y objetos del desarrollo. Los objetivos de las políticas de asentamientos humanos son inseparables de las metas de cada uno de los sectores de la vida social y económica. Por lo tanto, las soluciones para los problemas de los asentamientos humanos deben concebirse como parte integrante del proceso de desarrollo de cada una de las naciones y de la comunidad mundial". 5/

La relación que existe entre los problemas que es necesario afrontar en los asentamientos humanos y las formas asumidas y resultados obtenidos por el proceso de desarrollo en los países latinoamericanos, sitúa claramente a la preocupación por los asentamientos humanos en el plano político y la sustrae del plano meramente técnico.

Se trata de un conjunto de conclusiones: correctas en cuanto interpretan una realidad inocultable; necesarias aquí para encontrar los bordes y alcances de un enfoque metodológico eficaz; y peligrosas, puesto que el parteaguas ideológico y político puede conducir a actitudes extremas que paralizan la posibilidad de concebir y ejecutar la planificación de los asentamientos humanos. Uno de esos extremos consiste en el pragmatismo acrítico bajo el supuesto del carácter neutral de la planificación, o del traslado del tratamiento de los problemas de los asentamientos humanos al mero plano de la técnica y de la inversión; el otro extremo queda expresado en una frase afortunada: "En el terreno de la actividad intelectual, esto suele producir, en los profesionales de las ciencias sociales, una especie de esquizofrenia valórica derivada de la necesidad de vivir y trabajar en este mundo, mientras se espera el advenimiento más o menos mítico del otro mundo, en donde la utopía advendrá en realidad". 6/

A partir del consenso expuesto, que la Conferencia de Vancouver difunde y avala, se conforma y hace visible una gran confusión y dispersión

5/ Véase, Declaración de Vancouver sobre los asentamientos humanos y plan de acción de Vancouver, capítulo I, título 2.

6/ Véase, Armando di Filippo, "La planificación social observada por un economista", El trimestre económico, No. 192, México, octubre-diciembre, 1981, pág. 994.

en el campo del pensamiento y la práctica de la planificación de los asentamientos humanos no sólo en Latinoamérica, que confluye con el parteaguas ideológico y político a configurar posiciones opuestas. En una de ellas, si bien es cierto que los asentamientos humanos son al mismo tiempo objeto social, objeto económico, objeto físico y además sujeto político, se tiende a confundir lo que un asentamiento humano es, con el objeto de planificación. La otra, en cambio --aparentemente realista, práctica y concreta-- se remite directamente y se restringe al objeto físico de planificación. Una, identifica las causas y es indispensable en el plano del análisis y útil en el de la denuncia, pero paraliza la planificación de los asentamientos humanos en cuanto identifica irrestrictamente a esta actividad con la planificación del desarrollo y, la otra, pretende que los efectos sean controlables sin cambio social. Una es imposible en el horizonte inmediato porque para resolver los problemas de los asentamientos humanos habría que resolverlo todo y la otra es inútil en sociedades donde la pobreza, la pobreza extrema y la indigencia afectan a proporciones de población que según los países varían entre 30% y 75%.

La pregunta de difícil respuesta es qué y cómo hacer entre ambas posibilidades extremas. A ello se refiere el trabajo y la propuesta de enfoque metodológico que presenta este documento.

2. Los asentamientos humanos como dimensión socioespacial del desarrollo

Son variadas e indeterminadas las alternativas conocidas de tratamiento de los asentamientos humanos como objeto de planificación. El recorrido analítico y reflexivo necesario para evaluar, adoptar, variar o construir una en un rango adecuado de precisión, empieza por convenir qué se va a entender por asentamiento humano, y por delimitar con claridad el objeto de planificación. Se trata no sólo de evitar el desorden que provoca entender distintas cosas frente a un vocablo, sino de adjudicar al concepto de asentamiento humano el significado que permita planificarlo en la dirección y con los medios y formas que se tengan previstos. No es el caso de una simple convención neutra, sino de una definición operacional y metodológicamente intencionada.

La propuesta de convención que incluye este documento arranca de considerar que fenomenológicamente el asentamiento humano se refiere 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. En ese proceso, los asentamientos humanos son sus unidades socioespaciales o conjuntos humanos (heterogéneos por supuesto) contenidos en unidades territoriales. Por lo tanto, la delimitación social y territorial de los asentamientos humanos está dada --en el ámbito del fenómeno real-- por la existencia de porciones de territorio diferenciables unas de otras que contienen

población, recursos naturales, actividades económicas y la infraestructura, equipamiento y servicios, necesarios a la producción o que son requeridos por las comunidades contenidas; aparte de formas de organización, administración y relaciones sociales y espaciales que las vertebran a la totalidad nacional.

El reconocimiento del carácter de proceso social del asentamiento humano hace surgir a la comunidad territorial como unidad de ese proceso ^{7/} y por lo tanto como categoría analítica y objeto y probable sujeto de planificación; lo que no quiere decir que aparezca una nueva categoría de las ciencias sociales, sino aceptar que la comunidad territorial, a pesar de su heterogeneidad, tiene identidad y determinados intereses comunes que la hacen susceptible de ser considerada como unidad socioespacial de la planificación del desarrollo y, en consecuencia y al mismo tiempo, como unidad de análisis y acción en las expresiones concretas de éste; en este caso: del hábitat humano construido, o soporte físico y funcional del asentamiento humano.

Con esas bases e intenciones, la intervención del proceso del asentamiento humano nacional pasa a constituir uno de los elementos fundamentales del manejo de la dimensión socioespacial del desarrollo, y como tal tendría que ser tratado en los eventos globales y sectoriales de la planificación del desarrollo, bajo el paraguas de una política nacional ordenadora que aparece como objeto de diseño concreto para el área especializada en la planificación de los asentamientos humanos.

Más claramente, lo anterior significa en términos metodológicos: que el asentamiento humano nacional --aunque es un proceso perfectamente identificable-- no puede ser considerado objeto de planificación directo y aislado, sino objeto de un análisis que lo haga incorporable al proceso nacional totalizador de planificación; es ahí donde es factible el manejo del complejo de elementos que lo determinan.

No se trataría de elaborar un plan autónomo, con sus propios objetivos, estrategia, programas y proyectos. La tarea básica de esta área de la planificación consistiría en reconocer y explicar el estado en que se halla el asentamiento humano y, en función del encuentro y

^{7/} Por un conjunto de razones de carácter principalmente político y operativo, que se encuentran a lo largo de este documento, la propuesta hace coincidentes al concepto de comunidad territorial con la realidad representada por la unidad político-administrativa menor de los países, casi siempre llamada municipio.

manejo de elementos correctores de las tendencias o interventores del proceso, 8/ de proyectarlo en una imagen objetivo futura.

En términos de incidencia en las acciones, el desafío principal a que debería responder el planificador especializado en este campo se sitúa en el nivel del diseño de política. De una política suficientemente sustentada, detallada, concreta y convincente que atravesase planes, programas y proyectos para "quedarse" en ellos transformada en elementos de política global y sectorial y para traducirse en decisiones de localización y en proyectos específicamente ordenadores del asentamiento humano.

La frase inmediatamente anterior es sólo sugerente. El esfuerzo realizado se ha dirigido justamente a ponerles límites y dar sentido práctico a esas ideas generales; su desarrollo constituye el cuerpo central del enfoque metodológico propuesto.

3. La política ordenadora del asentamiento humano

El diseño de una política ordenadora del asentamiento humano y de los correspondientes desprendimientos en elementos de política económica, social y sectorial representa una actividad que puede ser más o menos compleja según cuánto se decida recortar el objeto de análisis y a su vez, los efectos del funcionamiento de la política definida pueden también ser más o menos eficaces en la medida que se profundice y extiendan el análisis y la ejecución de la política. La opción de rango de equilibrio y correspondencia comprendido entre qué se abarca, hasta dónde se penetra, y qué es obtenible, hace determinables los procedimientos, contenidos, técnicas y productos del proceso analítico

8/ En la alternativa teleológica de entender y utilizar a la planificación como medio racional intencional para intervenir los procesos reales, resultan coincidentes el objeto de planificación con lo que el asentamiento humano es y, en consecuencia, la planificación de él y de los asentamientos humanos es impracticable puesto que es reemplazada por la categoría superior constituida por la planificación del desarrollo, aunque deja lugar a la planificación física tradicional; es una posición correcta si se aceptan sus bases teóricas y los límites que la determinan pero, evidentemente, está predominantemente muy alejada de una interpretación acertada del grado de viabilidad política para el cambio social que exige. En cambio, en la alternativa genetista, que considera que la planificación es útil para concurrir a controlar las tendencias de procesos que escapan al manejo voluntario, el objeto de planificación se circunscribe a los elementos causales relevantes que se estiman manejables y a las manifestaciones que se desean intervenir de los procesos. Es muy claro que inclinarse en bloque por una u otra posición provoca de partida métodos muy distintos para practicar la planificación y que es preciso combinar elementos de ambas alternativas, si además del requisito de la viabilidad, se agrega el de la utilidad. Este tipo de conflicto surge como responsable, en buena medida, de la confusión que afecta al tratamiento teórico y práctico del tema y por eso es forzoso dirimirlo cada vez que se enfrenta el diseño metodológico. /que fundamenta

que fundamenta al diseño de política, y a otros componentes del proceso de planificación.

La propuesta consiste en optar por un tipo de planificación correctora dirigida a incidir en la resolución de una selección de los problemas que se estimen al mismo tiempo graves y solucionables. Los que se tienen en cuenta están insertos en un circuito:

i) que arranca de los desajustes que existen en las relaciones locacionales entre recursos naturales, población, producción y consumo;

ii) que provoca flujos deformados de bienes, servicios y personas con sobrecostos económicos y sociales;

iii) que determina sistemas afuncionales de suministros de los asentamientos humanos, y que contiene en cada uno de los asentamientos humanos carencias, insuficiencias o defectos en las esferas de la:

- Oportunidad
- Habitabilidad
- Funcionalidad

La propuesta que contiene este documento sostiene que el trabajo meticulado de esas seis categorías o esferas analíticas, 9/ facilita tanto identificar, seleccionar y priorizar los problemas a resolver, como encontrar vías de solución y elementos concretos de política para uso de los sistemas nacionales de planificación, en sus distintos subsistemas y niveles. 10/

4. El sector construcción en la planificación de los asentamientos humanos

Las carencias físicas del asentamiento humano finalmente se resuelven construyendo y en consecuencia son necesarios fuertes volúmenes de producción y de inversión; lo que lleva --sin descuidar el análisis y el

9/ Los problemas contenidos en las esferas de la oportunidad, habitabilidad y funcionalidad son aquellos que se refieren a que las personas, grupos o conjuntos de personas, perciben y acceden desde sus patrones y modelos culturales referenciales a mayores o menores, o mejores o peores oportunidades de satisfacer sus aspiraciones; que habitan en condiciones satisfactorias o insatisfactorias; y que viven en un complejo y contexto comunitario bien o mal resuelto, que funciona con eficiencia o sin ella.

10/ Véase el esquema 1 en la página 21.

diseño de acciones en todas las categorías señaladas-- a que el planificador de los asentamientos humanos deba poner especial atención en el examen de los procesos productivos que concurren a la dotación física del asentamiento humano: en el subsector construcción de la economía.

Ese tipo de estudio concluye, cada vez que se le emprende, en que es posible y fácil obtener fuertes disminuciones de costos 11/ que aumentan en cuanto se tocan los aspectos de administración, organización y tecnología aplicados a lo largo de todo el proceso productivo, el cual incluye a las fases de recolección, transformación y elaboración de materiales, partes y componentes, a la comercialización y al ensamblaje o construcción propiamente tal.

Es en esta parte y aspecto del objeto de análisis y de planificación donde el planificador del asentamiento humano se introduce al manejo de las variables empleo y distribución del ingreso, que constituyen --indudablemente-- la yunta culpable de la mayor parte de los más graves problemas de los asentamientos humanos. Aquí se hace también especialmente visible la capacidad de contribución al propio desarrollo que se busca en un nuevo enfoque de la planificación de los asentamientos humanos.

5. Espacio y planificación

La planificación formal aparece y se desarrolla en Latinoamérica con un evidente, y en algunos casos persistente, sesgo economicista, lo cual hace que la planificación económica se aisle y ayude a la formación de compartimentos estancos para la planificación de los sectores productivos y sociales, y al tratamiento por separado de temas y subtemas, entre los cuales destacan los que de alguna manera consideran relevantemente al espacio como continente del desarrollo.

Para evitar confusiones alrededor de la propuesta de enfoque metodológico que se presenta, interesa referirse a la planificación de alcance nacional del desarrollo regional, del desarrollo urbano, del desarrollo rural, del ordenamiento del territorio o de él y de los asentamientos humanos.

La planificación no es más que un método para diseñar y racionalizar decisiones y acciones y puede aplicarse a cualquiera de las

11/ Uno de los casos estudiados muestra que un proyecto ejecutado de vivienda podría haberse abaratado por lo menos en un 35% tan sólo eliminando las utilidades anormales y la intervención de un intermediario innecesario. Véase, CEPAL, Distribución del ingreso generado por proyectos de vivienda de interés social en el Istmo Centroamericano. Análisis de un caso tipo (CEPAL/MEX/SEM.4/4), México, 10 de marzo de 1981.

denominaciones del párrafo anterior, así como a muchos otros objetos de planificación relacionados con el espacio de cualquier escala y grado de complejidad. La confusión y dificultad metodológica e institucional surge, cuando se aplica con nombres distintos a un proceso real único; lo que viene sucediendo cuando en realidad y con razón, lo que se aborda es el proceso de utilización y organización social del espacio nacional.

En ese caso, la planificación del asentamiento humano es coincidente con la planificación, o intervención intencionada del desarrollo regional; siempre que no se insista en dicotomizar lo regional de lo urbano y lo urbano de lo rural, o que por planificar el desarrollo regional nacional se entienda simplemente la tarea de espacializar el crecimiento económico, o la de desagregar locacionalmente, en general, la asignación de recursos y en particular, los proyectos de inversión.

Otra cosa es la planificación de una región, una ciudad, un área rural o un asentamiento humano. La dificultad metodológica --ya que el método siempre conlleva un filtro teórico interpretativo de la realidad que se interviene-- se presenta cuando se asciende al intento de tratar conjuntos de esas categorías espaciales, es decir, cuando se trata de intervenir procesos y no manifestaciones de éstos.

6. El enfoque metodológico frente a la génesis de los problemas que afectan a los asentamientos humanos

Las bases adoptadas para diseñar el enfoque metodológico que se propone, y pone en discusión, enfatizan la relación de causa-efecto que existe entre el subdesarrollo, o el desarrollo insuficiente, y los problemas de él y de los asentamientos humanos que la planificación se propondría ayudar a resolver.

La planificación es un método en sí misma y también es una actividad que requiere ser ordenada, informada y creativa para construir propuestas prácticas y eficaces. No basta al planificador con identificar la génesis global de los problemas a resolver, ni tampoco corresponde que se declare incompetente para contribuir al diseño modificador de los factores originales; le resulta necesario extraer de la imagen del subdesarrollo a los elementos que más entorpecen las soluciones y que en una apreciación dinámica de la realidad se pudiese ayudar a atacar desde los sistemas nacionales de planificación, aunque no lo sea desde el ángulo limitado que a veces se autoimpone la especialidad, o que se desca adjudicarle.

Tres son los elementos que, en general, responden a la pregunta de qué es lo fundamental-directo que se opone al alcance de niveles generalizados de calidad suficiente del soporte físico-funcional de los asentamientos humanos o más precisamente del hábitat construido: 12/ i) la

12/ En la convención de esta propuesta los límites territoriales del asentamiento humano rebasan iguales límites de las áreas pobladas a cualquier escala; en cambio, los deslindes del hábitat construido coinciden con las áreas pobladas e incluso éste (el hábitat construido) se descompone en unidades diferenciadas al interior de las aglomeraciones o centros urbanos.

tendencia a la generalización de la pobreza; ii) el impacto de altas tasas de urbanización sostenidas durante decenios, y iii) las formas notablemente concentradas de las estructuras urbanas nacionales.

a) La pobreza

El obstáculo para concebir y ejecutar soluciones de los problemas de los asentamientos humanos constituido por la pobreza, es muy obvio. Lo que no es obvio y origina posiciones divergentes, es si es eliminable. Una posición señala la administración de la pobreza y no su erradicación, como el camino realista, lo cual --si se acepta-- tiene indudables y directas derivaciones metodológicas en la planificación de los asentamientos humanos. El planificador de los asentamientos humanos tendría, por ejemplo, que aceptar que el factor tecnológico debe ser acomodado a la pobreza y no preferentemente utilizado para contribuir a eliminarla; línea en la cual están la postura de las "tecnologías intermedias" y aun la de las "tecnologías apropiadas", cuando se la mal define o mal entiende. 13/ Otra de esas posiciones es la adoptada unánimemente por los gobiernos de los países latinoamericanos en mayo de 1981, quienes suscribieron un "Programa de Acción Regional...", que pone en el primer plano la erradicación de la pobreza, "...en el menor plazo posible". 14/

Si detrás de la aceptación de ese objetivo --que al mismo tiempo en el planteamiento latinoamericano actual es un resorte de la estrategia para el desarrollo-- hay fuerza y decisión política suficientes, los sistemas nacionales de planificación enfrentarían tareas nuevas que exigirían métodos y técnicas distintas. El área de planificación de los asentamientos humanos, igual que otras partes del sistema, tendría que considerar en sus procedimientos la necesidad de hacer aportes concretos al abatimiento de la pobreza y modificar su vocación simplemente programadora de obra física.

Esta propuesta de enfoque metodológico, respecto a eso, señala a los procesos productivos específicos de la dotación física de los asentamientos humanos como áreas de estudio valiosas. En las categorías:

13/ Véase uno de los últimos desarrollos del concepto que se estima correcto de tecnología apropiada en: CEPAL, Tecnologías para los Asentamientos Humanos: un marco conceptual (E/CEPAL/NEK/SEM.6/L.2), México, noviembre, 1981.

14/ Décimonoveno Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina, Programa de Acción Regional para la instrumentación de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Montevideo, mayo, 1981.

organización, administración, comercialización y producción se encuentran, en la práctica, no sólo correcciones o cambios que disminuyen seriamente los costos, sino también la posibilidad de equilibrar la distribución y la redistribución de los ingresos generados por la actividad constructora y ello resulta en una contribución concreta y que se aprecia viable al abatimiento de la pobreza. 15/

b) La urbanización acelerada

Las altas y largamente sostenidas tasas de urbanización, o más bien de preurbanización, o de "urbanización improvisada", forman parte de las características destacadas del subdesarrollo latinoamericano.

Principalmente y a primera vista se explican por los fuertes incrementos poblacionales ocurridos en los últimos cincuenta años y por los constantes y crecientes flujos de población rural hacia las ciudades. Este fenómeno cuantitativamente ascendente impide que el volumen de inversión necesario para construir y hacer funcionar las aglomeraciones corra a parejas con su crecimiento y por eso se considera que debe ser examinado en profundidad.

La explicación de las altas tasas de reproducción de la población no es cultural, ni tampoco las migraciones campo-ciudad son explicables por la "atracción" de la vida urbana. Son varias las causas y algunas comunes, de ambos fenómenos.

La disponibilidad permanente y la abundancia periódica de fuerza de trabajo familiar es fundamental a la subsistencia de la familia del "sector campesino", 16/ que en algunos países todavía predomina en la estructura poblacional; también es importante para la familia marginal urbana, donde aparentemente los hijos, lejos de ser una carga, contribuyen a la sobrevivencia del conjunto de la familia. 17/ Por eso es que las políticas de población referentes al control de la natalidad dan resultado --o son asumidas espontáneamente-- en los llamados

15/ CEPAL, Distribución del ingreso generado por proyectos de vivienda de interés social en el Istmo Centroamericano. Análisis de un caso tipo (CEPAL/MEX/SEM.4/4), México, 1981.

16/ Véase, CEPAL, Economía campesina y agricultura empresarial: tipología de productores del agro mexicano (CEPAL/MEX/1037 y Addendum 1), México, enero de 1981.

17/ Cuesta aceptar este tipo de afirmaciones que surgen del trabajo de campo de los antropólogos; véase, por ejemplo, Lorissa Lornitz, Organización social y estrategias de sobrevivencia en los estratos marginales urbanos de América Latina (E/CEPAL/PROY.2/76), Santiago, Chile, noviembre de 1979.

sectores "modernos" o "incorporados" de la sociedad y encuentran serios obstáculos en los sectores campesino y marginal urbano, donde se inscribe no toda pero la mayor parte de la pobreza y la indigencia. Existen, entonces, razones objetivas y no fatalidades culturales para que la familia pobre sea numerosa y esto nuevamente pone a la pobreza en la génesis del conflicto y desafía a la planificación.

Esta vez se trataría de atacar la pobreza en cuanto promueve la formación de una masa humana desproporcionada a la masa de recursos de que dispone en el área rural; lo cual impulsa a esa masa de población a trasladarse al área urbana, donde no encuentra en la medida dinámicamente suficiente cabida en el aparato económico formal y desarrolla formas de subsistencia que no cubren satisfactoriamente las necesidades sociales básicas, dentro de las cuales se incluye la habitabilidad.

Aparentemente es una simple cuestión de tamaños: de las masas humanas y de recursos y de la economía urbana. Sin embargo, detrás de esas tres magnitudes está un proceso que presenta en Latinoamérica tres hitos históricos: i) desarrollo crecientemente sostenido del sector agropecuario; ii) utilización del sector agropecuario para la formación de capital nacional de vocación urbana (no siempre industrial), y iii) participación del capital nacional o transnacional en la actividad agropecuaria.

A partir de la segunda fase que representa un patrón de desarrollo optado con intención y que se concreta a través del intercambio desigual entre las economías rural y urbana --donde el sector campesino es el más afectado-- se produce el estancamiento relativo del sector frente a la expansión de las actividades económicas localizadas en las ciudades y principalmente en las capitales nacionales.

La fase tercera de participación del capital nacional y transnacional en las actividades agropecuarias constriñe al sector campesino en menos tierras, lo desplaza de las mejores y restringe la aplicación de trabajo manual que remunera muy por debajo de su valor en el mercado de trabajo urbano.

Se está frente a un proceso de desarrollo que conscientemente --sin eufemismos-- ha abusado de un sector de la sociedad para apoyarse y que entre otros resultados --positivos o negativos-- da por desenlace una situación de pobreza que tiende a generalizarse y que se expresa con toda claridad en los asentamientos humanos urbanos y rurales.

No son pues, en un análisis que evite las explicaciones superficiales, simplemente la explosión demográfica y las migraciones campo-ciudad los responsables de los problemas más graves y visibles de los asentamientos humanos, ni tampoco la pobreza misma, sino los caminos elegidos para basar

/la diversificación

la diversificación y crecimiento económicos, donde se destaca la función estratégica adjudicada al sector agropecuario y dentro de él, en especial, al llamado sector campesino.^{18/}

No se trata de discutir aisladamente este elemento de la estrategia para el desarrollo, pero sí corresponde tomar nota de sus efectos en los asentamientos humanos y del costo social que representa, para considerarlo dentro del sistema nacional de planificación.

c) La estructura urbana concentrada

La estructura, sistema o malla de ciudades y áreas pobladas: el asentamiento humano de la mayor parte de los países latinoamericanos, aparentemente, está muy lejos de facilitar el uso inteligente de los recursos patrimoniales en términos económicos, sociales y medio ambientales. El territorio --con todo lo que contiene-- ha sido objeto de apropiación primero por las comunidades originales, luego por el colonizador, y después, por las sociedades nacionales.

Está a la vista un resultado histórico que a partir de los años cuarenta entra en una crisis progresiva, que consiste en el aceleramiento de la formación de estructuras urbanas fuertemente desequilibradas.

La existencia de un proceso conformador de pocas, grandes, y a veces enormes aglomeraciones, significa la acentuación progresiva del divorcio entre la localización de los recursos naturales y de la población y entre éstos y los centros de producción. El resultado son ingentes costos sociales y económicos que derivan principalmente de flujos deformes de bienes y servicios y de la calidad de vida que caracteriza a las grandes aglomeraciones sobre todo en el subdesarrollo.

La causalidad del fenómeno es altamente compleja. En el fondo están los modelos económicos y estilos de desarrollo optados, que entre otras consecuencias provocan concentraciones extremas de los ingresos generados en el crecimiento económico, y cuya expresión espacial es la tendencia a la centralización de la administración, los servicios, la producción y el consumo. ^{19/}

^{18/} La siguiente cita refleja el pensamiento que imperaba en los años sesenta: "la agricultura, como sector dominante de una economía subdesarrollada, puede y debe hacer una contribución neta al capital necesario para la inversión fija y para el crecimiento de la industria secundaria"; Bruce F. Johnston y John W. Mellor, "El papel de la agricultura en el desarrollo económico", El Trimestre Económico, Vol. XXIX, No. 114, México, abril-junio de 1962.

^{19/} Este aspecto se desarrolla a partir de la página 14.

La creciente evidencia de los daños que de una manera u otra provoca el fenómeno a todos los segmentos de la sociedad y a su medio ambiente natural y artificial, obliga y, al mismo tiempo permite, examinar a fondo las posibilidades de marchar hacia la recuperación del equilibrio.

Metodológicamente todo esto implica que si el planificador de los asentamientos humanos supera la postura que se restringe al plano físico y se dirige a las causas para lograr la modificación de los efectos, debe elegir bloques y niveles de causalidad que parezcan potencialmente suficientes y que al mismo tiempo sean realista y prácticamente manejables.

En este aspecto de la conformación y planificación del asentamiento humano, el bloque determinante es aquél que se refiere a la lógica parcial, y a menudo deformada, que está detrás de cada decisión de localización de las unidades productivas; parcial, en cuanto la lógica social de la decisión no se considera y no es vigilada por el conjunto social y deformada en la medida que a la fuerza del tamaño cualitativo y cuantitativo del mercado se agrega una serie concatenada e interminable de subsidios visibles u ocultos que otorga el Estado consciente o inconscientemente. El concepto de economía externa a la unidad de producción generalmente se confunde con simples subsidios indirectos provistos por el Estado.

Existe, pues, para un Estado decidido a actuar, la posibilidad concreta de hacerlo en torno a sus funciones arbitral y administradora de los recursos nacionales.

Esta delimitación de un campo de estudio hipotéticamente rico en posibilidades de diseño de acciones y decisiones, como se ve a lo largo del documento, no excluye a los que se desprenden de atacar la centralización de la administración pública y privada, la distribución espacial de la dotación de servicios y la ejecución de proyectos modificatorios del enlace entre las distintas unidades del asentamiento humano.

7. Los sistemas nacionales de planificación y la planificación de los asentamientos humanos

Conviene preguntarse si cabe el manejo de la dimensión socioespacial del desarrollo, y dentro de ella la planificación de los asentamientos humanos, en la actual institucionalidad, enfoques y procedimientos de la planificación nacional, global y sectorial y qué ajustes serían necesarios.

Es sabido que, con escasas excepciones parciales, la planificación explicitada y de conocimiento más o menos público, o planificación formal, se desarrolla en Latinoamérica, a partir del término de la segunda guerra mundial, como respuesta a una exigencia de los organismos financieros internacionales y como forma de conducir al cumplimiento de los propósitos de quienes concibieron lo que se llamó la "Alianza para el Progreso". La planificación formal se inicia --realmente-- como un mero trámite para acceder al crédito externo y, por lo tanto, obedece inicialmente a la

/filosofía

filosofía y técnicas correspondientes con los objetivos políticos, económicos y sociales de la alianza, cuyo cumplimiento es vigilado por los organismos financieros externos. Esa marca de nacimiento se ha extinguido o permanece en grados que cambian por países y explica en buena medida las deficiencias que aún subsisten.

En un contexto de planificación fuertemente sesgada a lo macroeconómico y disgregada en sectores, los asentamientos humanos han sido objeto de preocupación y acción desde la estructura administrativa tradicional, con insistente tendencia a restringir el campo a la vivienda y a sus elementos conexos de infraestructura, equipamiento y servicios. En cuanto transcurre el tiempo suficiente para evaluar las experiencias, la planificación física aislada demuestra su debilidad y la inversión en proyectos de vivienda o de "desarrollo urbano", resultan absolutamente insuficientes.

En la mayor parte de los casos nacionales no se han constituido aún sistemas integrados de planificación, pero se dan las bases institucionales para lograrlo. La existencia de temas críticos como el de los asentamientos humanos, el alimento, la energía, la tecnología, el medio ambiente, etc., que no reconocen límites institucionales para poder ser eficientemente tratados, aconseja revisar la estructura, procedimientos, contenidos e instancias de coordinación que permitan el enfoque sistémico de la planificación.

La propuesta sometida a discusión que contiene este documento, por esas razones, incluye la descripción de un posible sistema nacional de planificación constituyente a partir de la institucionalidad actual.

I. EL MARCO METODOLOGICO

A. El objeto de planificación

Nunca es obvio un objeto social cuyos conflictos se decide resolver con apoyo en la planificación. El primer requisito para lograr coherencia en un equipo especializado de trabajo es identificar y sobre todo delimitar con claridad el objeto de planificación. En el campo de las ciencias sociales las definiciones exactas no existen y debe recurrirse a acuerdos. El qué de la planificación está condicionado por el quién, el para qué y para quién y por el cómo y cuándo. Es decir, no se trata de una convención neutra, sino de una definición operacional y metodológicamente interconada. Lo dicho explica al menos en parte la proliferación de definiciones y de posiciones teóricas y prácticas que confunden y afectan el abordaje concreto de la planificación de los asentamientos humanos.

1. El concepto de asentamiento humano

En consecuencia, el primer punto que pone este documento propositivo en discusión, es qué lleva a entender por asentamiento humano la situación general de éstos en América Latina y las posibilidades de actuar desde el asiento gubernamental, en el contexto de los estados nacionales reales actuales.

La propuesta arranca de situar a los asentamientos humanos en el fenómeno que los origina y determina: en el proceso de poblamiento de un territorio, el cual incluye la existencia, desarrollo y transformación constante de distintas formas de utilización y organización social del espacio nacional. Allí se inscribe --con la única excepción de algunos enclaves coloniales-- toda la tipología de las formas urbanas o de los asentamientos rurales alcanzados en la región latinoamericana.

En ese proceso, los asentamientos humanos son sus unidades socio-espaciales o conjuntos humanos (heterogéneos por supuesto) contenidos en unidades territoriales.

2. La delimitación social y territorial de los asentamientos humanos

Lo expresado en el punto anterior lleva a considerar que la delimitación social y territorial de los asentamientos humanos está dada --en el ámbito del fenómeno real-- por la existencia de porciones de territorio diferenciables unas de otras que contienen población, recursos naturales, actividades económicas y la infraestructura, equipamiento y servicios necesarios a la producción o que son requeridos por las comunidades contenidas; aparte de formas de organización, administración y relaciones sociales y espaciales que las vertebran a la totalidad nacional.

/a) Cobertura

a) Cobertura territorial del asentamiento humano

El conjunto de unidades según el acuerdo propuesto --ya se ha visto en parte y se seguirá viendo detalladamente por qué-- cubriría todo el territorio nacional, salvo que existan áreas despobladas e inusadas. Se descarta a las "manchas" urbanas o a las áreas construidas de cualquier densidad y magnitud como delimitación territorial de los asentamientos humanos. Más claramente aún: en la convención propuesta no son las ciudades en cualquiera de sus escalas, o los pueblos, aldeas, villorrios o caseríos los asentamientos humanos, sino eso y sus correspondientes espacios económicos, generalmente rurales, con los cuales se relacionan e interactúan directa y permanentemente y donde según los casos es ocupada una proporción de su población.

b) Escala de los asentamientos humanos

En cuanto al tamaño la tipología del asentamiento humano tiene extremos que podrían poner en duda la certeza de la convención propuesta. Sin embargo, si se considera que la convención planteada responde a la intención de hacer estudiables y diseñables los elementos correctores de problemas concretos, las dudas desaparecen.

¿Podría sostenerse que las capitales nacionales o en general las grandes aglomeraciones puedan intervenir, por ejemplo en términos de población, sin actuar en la totalidad nacional? Evidentemente la respuesta es negativa.

En uno de esos extremos las megalópolis, metrópolis o ciudades centrales de los países, se relacionarían, indudablemente, con todo el territorio nacional y en el otro extremo, existen pequeños y a veces medianos centros poblados que comparten espacios económicos con otros centros de igual o mayor jerarquía.

Puede ser difusa la formación de unidades y conveniente determinar conjuntos para delimitar objetos válidos para efectos analíticos. La compenetración de unidades de distinta escala es solucionable si se acepta que los asentamientos humanos tienden al funcionamiento sistémico y por lo tanto, a constituir sistemas, subsistemas y microsistemas de asentamientos humanos.

c) El municipio como unidad operativa del asentamiento humano

El reconocimiento del carácter de proceso social del asentamiento humano hace surgir a la comunidad territorial como unidad de ese proceso y, en consecuencia, como categoría analítica y objeto y probable sujeto de

/planificación

planificación, lo que no quiere decir que aparezca una nueva categoría social, sino aceptar que la comunidad territorial, a pesar de su heterogeneidad, tiene identidad y determinados intereses comunes que la hacen susceptible de ser considerada como unidad socioespacial de la planificación del desarrollo y, en consecuencia y al mismo tiempo, como unidad de análisis y acción en las expresiones concretas de éste; en este caso: del hábitat construido, o soporte físico y funcional del asentamiento humano.

La planificación es una actividad que para ser eficaz exige entre otros requisitos tomar determinaciones prácticas y operativas. Ha resultado desgastante y probadamente improductivo el intento repetido en numerosos eventos de planificación de forzar la realidad para detectar la existencia de "regiones reales", que son siempre espacios más o menos distintos de los administrativos y operacionales y, por lo tanto, obstructores, tanto de las fases de estudio, como de las de ejecución de planes, programas y proyectos.

Atendiendo al razonamiento contenido en ambos párrafos anteriores, la propuesta hace coincidentes al concepto de comunidad territorial con la realidad representada por la unidad político-administrativa menor de los países, casi siempre llamada municipio.

Por razones semejantes a las expuestas, en algunos casos nacionales existen iniciativas para modificar la delimitación de los municipios, haciéndolos coincidentes con las unidades del plan.^{20/}

3. El hábitat construido como parte del objeto de planificación

El hábitat humano construido y funcional es la parte objetivo del proceso de planificación de los asentamientos humanos, pero no es el objeto único de planificación, como ya se sostuvo. Esta conclusión está en el centro de la propuesta de enfoque metodológico.

Las características positivas o negativas del hábitat construido son manifestaciones de procesos sociales, y más directamente de las formas asumidas y de los resultados obtenidos en el proceso de desarrollo. Lo que se desea corregir son las manifestaciones negativas (carencias, insuficiencias o defectos de la infraestructura, el equipamiento y los servicios, por ejemplo), pero aquéllas no son corregibles en ellas mismas, sino en determinados bloques y niveles causales que el planificador selecciona para diseñar acciones cuyos efectos incidan en eliminar o mitigar las manifestaciones negativas. Tal selección se presenta en detalle más adelante.

^{20/} Véase, Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica, PNUD, Juan Leonhard, Honduras, 1977.

4. La planificación del desarrollo regional y la planificación de los asentamientos humanos

La planificación latinoamericana ha evolucionado con un persistente sesgo economicista, tanto en el ámbito de la planificación socioeconómica global, como en el de la planificación o programación de los sectores productivos. Esa característica, entre otros resultados, ha ayudado a la formación de compartimentos estancos y al tratamiento por separado de temas y subtemas.

Para evitar confusiones alrededor de la propuesta de enfoque metodológico que se presenta, interesa referirse a la planificación de alcance nacional del desarrollo regional, del desarrollo urbano, del desarrollo rural, del ordenamiento del territorio, o del asentamiento humano.

La planificación no es más que un método para diseñar y racionalizar decisiones y acciones y puede aplicarse a cualquiera de las denominaciones del párrafo anterior, así como a muchos otros objetos de planificación relacionados con el espacio de cualquier escala y grado de complejidad. La confusión y dificultad metodológica e institucional surge cuando se aplica con nombres distintos a un proceso único. Lo que viene sucediendo cuando en realidad y con razón lo que se aborda es el proceso de utilización y organización social del espacio nacional.

En ese caso, la planificación del asentamiento humano es coincidente con la planificación o intervención intencionada del desarrollo regional, siempre que no se insista en dicotomizar lo regional de lo urbano y lo urbano de lo rural, o que por planificar el desarrollo regional nacional se entienda simplemente la tarea de espacializar el crecimiento económico, o la de desagregar locacionalmente, en general la asignación de recursos y en particular, los proyectos de inversión.

Otra cosa es la planificación de una región, una ciudad, un área rural o un asentamiento humano. La dificultad metodológica --ya que el método siempre conlleva un filtro teórico interpretativo de la realidad que se interviene-- se presenta cuando se asciende al intento de tratar conjuntos de esas categorías espaciales, es decir, cuando se trata de intervenir procesos y no manifestaciones de éstos.

B. Casos de planificación que inciden en la solución de los problemas de los asentamientos humanos

Conviene observar hechos trascendentes --aunque de distinta escala-- que vienen ocurriendo en la región. Son muchos. Se citan algunos para advertir que la propuesta que se levanta brota de la realidad latinoamericana y que en ella existe a veces suficiente decisión de sus sociedades y, en algunos casos, claridad y voluntad política de los Estados y gobiernos nacionales, regionales o locales, para emprender grandes o pequeños grupos de acción dirigidos a afrontar aspectos críticos del subdesarrollo que inciden directa o indirectamente en la solución de los problemas de los asentamientos humanos.

/1. Un caso de

1. Un caso de desarrollo agropecuario que incide en los asentamientos humanos

En México se crea un programa gubernamental que recibe el nombre de Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Su objetivo principal es superar el rezago agrícola en dirección de la producción y de la incorporación de las masas campesinas más pobres a los beneficios del crecimiento económico. Nace de la necesidad de superar la dependencia alimentaria que arranca de los años sesenta y que amenazaba con asumir caracteres de gravedad. Constituye un nuevo elemento sustancial de la estrategia mexicana del proyecto político en curso. Cumplió la fase preparatoria y ya ha entrado en acciones decididas y se obtienen los primeros frutos.

Este caso parece ajeno al tema pero no es así. La resolución del rezago agrícola y en particular las acciones en las áreas más deterioradas, incide directamente en aliviar la presión demográfica sobre los centros urbanos, uno de los factores que en parte importante generan los problemas urbanos más graves. Esa incidencia favorable se ve reforzada por las actividades de otros programas destinados a estimular y dotar de infraestructura, equipamiento y servicios productivos o sociales a las áreas rurales más atrasadas.^{21/}

2. Un plan nacional de desarrollo urbano

También en México logra culminar una larga fase de planeamiento regional y urbano. En el año 1978 se oficializa el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano Latinoamericano, en realidad un plan nacional de desarrollo regional que pone su acento en el hábitat urbano y rural, especialmente en los centros urbanos, donde uno de sus objetivos principales es el ordenamiento del territorio nacional, regional y local.^{22/} Numerosos planes sectoriales adoptan la política general planteada para el desarrollo urbano y las políticas particulares a aplicar a cada uno de los centros urbanos. Los primeros frutos de la racionalización buscada empiezan a ser visibles. Las decisiones exigidas o inducidas por el aparato que comanda el sector industrial de retirar de la capital las industrias contaminantes o molestas prometen ser el inicio de la desconcentración industrial y muestran la capacidad del plan para concitar esfuerzos sectoriales.

3. La administración municipal y los asentamientos humanos

a) En el Perú

Recientemente el Perú se propone reponer la administración democrática de los municipios y departamentos y formula e institucionaliza el predominio municipal en torno a determinaciones sobre la vivienda, sus servicios conexos

^{21/} Véase, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Rubén Nújica Vélez, "El sistema alimentario mexicano", Revista de comercio exterior, Vol. 30, No. 4, México, abril de 1980.

^{22/} SAHOP, Plan Nacional de Desarrollo Urbano, México, 1978.

y, en general, el hábitat. De ese modo, las unidades político-administrativas menores están en vías de asumir legal y oficialmente un papel importante en el proceso de toma de decisiones. Ello ha llevado a una reestructuración del Ministerio de la Vivienda, donde la CEPAL/México y el Centro Hábitat han dado su apoyo en una misión reciente.^{23/}

b) En Honduras

Honduras en Centroamérica parece estar próximo a tomar igual camino que el Perú. El nuevo parlamento hondureño discute fórmulas para fortalecer al municipio y para habilitarlo para participar en el proceso de planificación, ejecución y administración local. Varios proyectos del PNUD han contribuido a la maduración y adopción de la idea de planificar desde la base.^{24/}

4. Tres casos brasileños

a) Curitiba

Curitiba es el municipio capital del Estado de Paraná al sur del Brasil. Desde hace veinte años se ha desarrollado un estilo de planificación y ejecución conjuntos de eficiente continuidad entre técnicas de planeamiento y acción política y ejecutiva de la Prefectura Municipal.

Los procesos y resultados de ese sistema de planeación involucran la participación de la población con la creación de amplios canales de información y de consulta sobre las actividades de la Prefectura Municipal, lo que ha concluido en la atención efectiva de la calidad de vida y en la creación de un asentamiento confortable.

Recientemente, este caso evoluciona con la formación planeada de comunidades urbanas en las áreas rurales del municipio. Además ha sido creado un Instituto de Investigación Tecnológica, ampliando así los instrumentos de examen para alimentar decisiones innovadoras en dirección de las necesidades del asentamiento humano.^{25/}

Este caso se explica en parte por el hecho de haber sido, dos veces consecutivas un profesional, antes director del Instituto de Estudios Urbanos del Estado, la autoridad política y administrativa del municipio, y deja

^{23/} Diario Oficial, "El Peruano, Decreto legislativo No. 51, Lima, Perú, 17 de marzo de 1981.

^{24/} Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica, op. cit.

^{25/} Véase, Mauro Martines Bastos, "As cidades marginais dos bôias-frias, Lerner, o Prefeito de Curitiba, propoe um ovo de Colombo", ISTOE, Sao Paulo, Brasil, 18 de julio de 1979.

ver la importancia que tiene que el sistema nacional de planificación llegue hasta la base y se alimente desde ella con el apoyo a la comunidad y a la autoridad de recursos profesionales comprensivos y calificados.

b) Lages

En Lages, un municipio de tamaño intermedio del Estado de Santa Catarina al sur del Brasil, se desarrolla desde hace cuatro años una experiencia de administración municipal basada en la participación amplia y efectiva de la población. El prefecto también es un planificador y ha formado un equipo profesional que constituye el soporte técnico de la administración que actúa como "animador social", para desarrollar la energía de que dispone la población local. La base de la economía en este caso es la agricultura. Allí se han dirigido las principales acciones que envuelven aspectos de uso del suelo, producción, comercialización y principalmente de organización de las actividades. En pocos años existe una situación de empleo u ocupación plenos e importantes avances en términos de vivienda e infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios. Las tecnologías han tenido atención preferente y se ha creado un banco de materiales locales de construcción para evitar importaciones, abatir costos y obtener mayores calidades, provocando paralelamente trabajo local. Sin embargo, el experimento de "democracia participativa" en Lages es joven y sus rasgos positivos y dificultades han sido, por lo tanto, aún poco evaluados. Parecen configurarse obstáculos políticos propios de la inserción de un hecho contradictorio con la realidad regional y nacional general.26/

c) Boa Esperança

En Boa Esperança, un municipio pequeño del Estado de Espírito Santo del litoral sureste del Brasil, se da un caso semejante al anterior. Esta vez el prefecto es un campesino. También el caso es reciente, sin embargo, es ya evidente su éxito. El municipio, muy pobre, muestra señales de prosperidad económica y de mejoras sociales. Las principales prioridades del gobierno municipal han estado dirigidas a la tecnificación y diversificación de la producción agrícola, lo que requirió el esfuerzo de capacitación a través de la ampliación de la red escolar de nivel básico y de cursos de capacitación a los campesinos. La transformación de los usos del suelo agropecuario enfrentó y resolvió, a través del convencimiento, el tránsito del uso pecuario extensivo al intensivo y agrícola. En este momento el municipio lucha por mantener su autonomía frente a los demás niveles de gobierno.27/

26/ Véase, Marcio Moreira Alves, A Força do Povo, Democracia Participativa en Lages, Editorial Brasiliense, Brasil, 1980.

27/ Véase, Rogério Medeiros, "Ação comunitária transforma municipio capixaba insolvente", NACIONAL, Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, Brasil, 24 de septiembre de 1979, y Mauricio Tragtenberg, "Administração comunitária ressuscitou Boa Esperança", Falha de Sao Paulo, Sao Paulo, Brasil, 4 de enero de 1981.

5. Uno entre varios casos chilenos

En Chile existe el caso general y largamente sostenido de depósito en las municipalidades de responsabilidades de planeamiento local apoyadas por el aparato central de gobierno. Pero las dificultades financieras municipales nunca han sido suficientemente resueltas y ello ha llevado a que su participación en el planeamiento se circunscriba a aspectos normativos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios. Sin embargo, en ese cuadro general se han dado excepciones que constituyen episodios relevantes. Algunos están representados por tres casos semejantes: Chaytén, Palena y Futaleufú.

En el de la comuna de Futaleufú, un pequeño valle cordillerano continental potencialmente rico, en situación de pobreza, de la provincia de Chiloé, al sur del país, es el gobierno provincial el que desenlaza un proceso que logra éxito en sus propósitos.

A partir del año 1956 la voluntad política de actuar está dada por una situación de inestabilidad fronteriza que aconseja afianzar la nacionalidad de una comunidad que, aunque chilena y ocupante de un territorio jurídica e indiscutiblemente chileno, estaba más ligada a través de los servicios a Argentina que a Chile. La idea del gobierno central, o del parlamento, se traduce y limita a perfeccionar el equipamiento de la educación y a conectar más eficientemente ese territorio con las capitales provinciales vecinas y, por lo tanto, la responsabilidad se deposita en el Ministerio de Obras Públicas y éste, en su representación provincial. Ahí se comprende que ambas acciones no bastan y que existe un potencial suficiente para lograr el desarrollo integral de la comunidad, sacándola de una situación de pobreza fácilmente solucionable.

Se concibe una secuencia de acciones insertas en un plan microrregional de desarrollo cuya ejecución se inicia con inversión en obra física y que continúa con una transformación vocacional de la educación, con inducción a actividades económicas nuevas y con la instalación en la localidad de un centro distribuidor de bienes esenciales y comprador de los productos locales. Los necesarios flujos de carga aérea hacia Futaleufú permiten en los inicios el retorno gratuito de carga hacia su comercialización en la capital provincial más cercana. El incentivo representado por esta ventaja logra que gradualmente se cubran primero los costos de retorno y después los costos totales desde que cunden la producción local, principalmente de lana de oveja, cueros, carne y quesos y, a su vez, estas actividades apoyan la producción de carne transportable en pie por vía terrestre y marítima combinadas. La construcción genera la producción de madera y su transformación en elementos y componentes constructivos, así como, la producción de ladrillo de barro cocido y la extracción de áridos y cal.

El resultado es el desarrollo de actividades productivas y la generación de ingresos que autosostienen el progreso de la comunidad y que, en cuanto queda capacitada para resolver sus necesidades, introduce una dinámica cerrada de los procesos productivos sin apoyo del Estado.

/En el año

En el año 1966 ya había ocupación o empleo plenos, ingresos relativamente desequilibrados pero suficientes, se había resuelto en 100% las necesidades de vivienda en un alto nivel de calidad (de acuerdo a los patrones culturales y exigencias ecológicas locales), existía una red de agua potable en crecimiento para reemplazar pozos individuales y estaba resuelta la educación básica, la salud y el enlace (transporte y comunicaciones).^{23/}

Este es un caso claro donde los problemas de un asentamiento humano (una comunidad territorial) --al menos los más agudos y visibles-- quedaron resueltos a través del desarrollo socioeconómico integral inducido al interior de la comunidad.

6. Conclusiones de la observación de casos

La selección de casos brevemente expuestos, que se extrajo del conjunto conocido de otros menos claros y novedosos, parece indicar el surgimiento de vías directas o laterales gestadas en la cúspide gubernamental, en la intermediación regional o en la base local para resolver o apuntar a resolver lo que todavía este documento llama los problemas de los asentamientos humanos.

Ese conjunto parcial pero representativo y concreto de vías o de afluentes a vías de solución, aunque pobre y lejos de ser general en latinoamérica y aún insuficientemente evaluado en sus resultados finales, sirve, sin embargo, para demostrar desde la observación de la realidad que en los Estados caben o pueden caber ideas trascendentes y que la base social cuenta con energías suficientes para autorresolver sus problemas si el contexto político permite que tales fuerzas se liberen.

La combinación de 'cabida' en el Estado y de 'energía' de la base social, constituye un elemento importante del análisis de la viabilidad para el cambio político-estratégico que favorezca las soluciones. Un aspecto fundamental de ese análisis tendría que referirse a la supervivencia de los proyectos políticos y a las transformaciones necesarias para lograr el consenso social que es cada vez más escaso en muchos países y donde la responsabilidad de la situación en que se encuentran los asentamientos humanos es nada despreciable.

^{23/} Corresponde a una experiencia con participación personal del autor de este trabajo.

C. Génesis de los problemas que afectan a los asentamientos humanos

En la introducción a este documento se utilizaron numerosas citas para enfatizar la relación de causa-efecto que existe entre el subdesarrollo, o el desarrollo insuficiente, y los problemas de él y de los asentamientos humanos que la planificación se propondría ayudar a resolver.

Eso a simple vista es correcto, pero no basta. Al planificador de los asentamientos humanos le resulta necesario recortar de la imagen global del subdesarrollo aquellos elementos que más obstruyen las vías de solución y que al mismo tiempo parecen susceptibles de ser corregidas. La actitud que le corresponde no es automarginarse de ese examen, sino encontrar los aportes que la especialidad puede hacer para incidir en las correcciones.

Hay otros, pero tres son los factores generales y trascendentes que en el caso latinoamericano generan los problemas más graves de los asentamientos humanos: el primero, es de carácter estructural y consiste en la extensión de la pobreza que afecta a masas rurales y urbanas cada vez mayores; el segundo, en parte importante contribuye al primero y se refiere al papel cumplido en las últimas décadas por el campo y el campesino, o en general por el sector agropecuario en la evolución desde economías predominantemente agrarias a economías de tendencia urbano-industriales; y finalmente, el tercero gira alrededor del predominio de las formas económicamente concentradas asumidas por las actividades productivas y de la tendencia a la centralización de la administración y los servicios.

1. La pobreza

Ha sido repetidamente expuesto desde cualquier perspectiva política que en general los proyectos políticos latinoamericanos, si se lo han propuesto, no han logrado extender los beneficios del crecimiento económico a las mayorías nacionales en la medida suficiente.

El resultado es la pobreza y la indigencia, que el año 1970 se estimaba que afectaba a no menos del 40% de la población del continente Centro y Sudamericano y del Gran Caribe.^{29/} Eso significa que cuatro familias de cada 10 no están en condiciones de resolver con eficiencia y decoro sus necesidades personales de habitabilidad, ni de contribuir colectivamente a las necesidades comunitarias del hábitat urbano o rural.

En una aproximación burda, pero expresiva, si se considera que el límite de la determinación de la pobreza es impreciso y que los indicadores elegidos no consideran la calidad del hábitat, por lo menos la mitad del "problema" de los asentamientos humanos depende de la resolución de la pobreza.

^{29/} CEPAL, Sergio Molina y Sebastián Piñera, "La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de políticas", Revista de la CEPAL, 1979, y Oscar Altamir, "La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos", Revista de la CEPAL, abril de 1981.

Por eso es que la planificación de los asentamientos humanos no puede ignorar el origen del obstáculo que impide concebir fórmulas para alcanzar niveles de habitabilidad aceptables y un tipo de hábitat que resulte en una calidad de vida correspondiente a las aspiraciones de la época. Y es también por eso que la planificación de los asentamientos humanos se transforma en declaraciones inútiles si no se considera al hábitat un problema político y un objetivo social inherente al desarrollo.

a) Pobreza y tecnología

A menudo en el ambiente institucional latinoamericano, sin ser ajenos a veces los propios organismos de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, respecto de la solución de los problemas de los asentamientos humanos, se esperan contribuciones exageradas del "ingenio" técnico. Detrás de esa esperanza suele esconderse el convencimiento de que la pobreza no es irradicable y que por lo tanto el camino realista es administrarla y en términos tecnológicos "diseñarla". 30/ Las manifestaciones concretas de esa línea son ya muy antiguas y se remiten lisa y llanamente al abaratamiento extremo de las soluciones.

En términos de vivienda destinada a grupos de ingreso bajo, por ejemplo, ese abaratamiento ha evolucionado mediante: i) la reducción del tamaño del frente de los lotes, de la superficie de los lotes, de la superficie edificada y de la calidad estructural y sanitaria de los materiales y sistemas empleados; ii) la eliminación de jornales a través de la autoconstrucción; iii) el reemplazo de la construcción de viviendas mínimas por "soluciones" de unidades básicas, de lotes con servicios y de lotes suburbanizados en las periferias urbanas, y iv) se ha llegado al extremo de adjudicar en propiedad lotes no urbanizados en áreas invadidas, con o sin pago.

El esfuerzo para diseñar soluciones, necesariamente profundo y creativo del planificador especializado en esta subárea de la planificación de los asentamientos humanos, no debe eludir el conflicto representado por la contradicción entre recursos disponibles y el volumen de las necesidades, pero debe dirigirse al abatimiento de los costos de soluciones que correspondan a la gama de patrones socioculturales de la época y no al abaratamiento de caricaturas de soluciones que obedecen a patrones generalmente ajenos a los grupos afectados. No es lo mismo abaratar que disminuir costos.

Esta propuesta de enfoque metodológico, respecto a eso, señala a los procesos productivos específicos de la dotación física del asentamiento humano como áreas de estudio valiosas. En las categorías organización, administración, comercialización y producción se encuentran en la práctica no sólo correcciones o cambios que disminuyen seriamente los costos, sino también la posibilidad de equilibrar la distribución y la redistribución de los ingresos generados por la actividad constructora y ello resulta en una contribución concreta y esperadamente viable al abatimiento de la pobreza.

30/ Véase, Tecnologías para los Asentamientos Humanos: un marco conceptual, op.cit.

b) La vía del subsidio

Para saltar sobre la pobreza, sin resolverla, se podría pensar en subsidios nacionales y aun internacionales. Sin embargo, la distancia entre lo que existe y lo necesario cierra definitivamente una vía que desde la "Alianza para el Progreso" se ha ensayado en América Latina sin éxito alguno. Es preciso sostener que aun las vías subsidiadas han sido oportunidades de apropiación económica y fuentes de acumulación para los sectores sociales predominantes; lo que hace regresar a la importancia que en las fases analíticas del proceso de planificación tiene el examen de los procesos productivos.

Eso se verifica en una investigación de la CEPAL/México en los seis países del Istmo Centroamericano, que sirvió para señalar lo que realmente debería y se espera que pueda hacerse en el caso de la vivienda y sus servicios directos.^{31/}

Esa investigación concluye en que en el caso estudiado --un amplio proyecto de urbanización y construcción de viviendas muy económicas-- el 51.2% de la inversión constituye ingreso final del grupo social de más altos ingresos del país del proyecto, y en que el 41.6% del valor de los materiales utilizados corresponde a materiales o insumos importados presentes en todo el proceso productivo. En cambio, los dos rangos sociales de ingreso menor, donde se inscribe la pobreza y la pobreza extrema, que engloban al 79% de la población en ese país,^{32/} convierte en ingresos finales a sólo el 5.2% de la inversión. La alta concentración del ingreso generado se explica por las características del proceso productivo y de comercialización de los materiales y componentes; por la forma de organización del proyecto, donde sólo la presencia innecesaria de una empresa que intermedia entre la fuente financiera y la empresa constructora significa encarecer el proyecto en un 18.59%; y por la falta de normas o control de éstas, lo que permite que las utilidades y gastos generales de la empresa constructora consuman un 44.27% del costo de la urbanización y un 10.61% del costo de la construcción de las viviendas.

Esos resultados, si como se espera el proyecto es representativo de lo que en general ocurre en una subregión latinoamericana, definen con toda claridad el tipo de políticas y decisiones concretas que lograrían bajar sustancialmente los costos de las soluciones y repartir el ingreso con mayor equidad. Al mismo tiempo, resulta evidente la viabilidad o

31/ CEPAL, La vivienda como necesidad básica (CEPAL/MEX/SEM.4/2), México, 1981, y Distribución del ingreso generado por proyectos de vivienda de interés social en el Istmo Centroamericano. Análisis de un caso tipo (CEPAL/MEX/SEM.4/4), México, 1981.

32/ CEPAL, La pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas en el Istmo Centroamericano (CEPAL/MEX/SEM.4/12), México, 1981.

aceptabilidad de tales políticas por parte de los organismos de los Estados; no parece posible que tales anomalías que no son notorias a simple vista, encuentren obstáculos irresolubles una vez conocidas.

Lo anterior permite aclarar en un ejemplo, cuáles son los esfuerzos realmente necesarios en el plano de la técnica y cuál el tipo de técnicos indispensables para encontrar caminos reales y concretos de solución para los distintos componentes físicos del asentamiento humano.

2. El sector agropecuario y los asentamientos humanos

Es conocido el papel o función cumplida por las actividades agropecuarias en el tránsito --más o menos claro según los casos nacionales-- del modelo económico inicial de agricultura de subsistencia combinado con el de exportación de materias primas, al de industrialización sustitutiva de importaciones --no alcanzado en algunos países-- y más tarde, excepcional y parcialmente, al de exportación de manufacturas y de industrialización para la demanda popular.

Bastaría recordar que la contribución a la formación de capital para actividades urbanas (no sólo industriales), impuesta al sector agropecuario y en especial al llamado "sector campesino", es en buena medida culpable de la pérdida de dinamismo del sector agropecuario y de sus secuelas consistentes en la pobreza de las masas rurales y en incrementos demográficos notables, que devienen del modo como afrontan su subsistencia los grupos pobres.^{33/}

La desaceleración del desarrollo agropecuario, la pobreza y el incremento demográfico constituyen, pues, tres tipos de consecuencias interrelacionadas de una opción inserta en la estrategia para el desarrollo que determinan asentamientos rurales y asentamientos urbanos o preurbanos deficientes.

La manifestación visible de ese complejo de causas es una urbanización tan acelerada que impide que el volumen de inversión necesario para construir y hacer funcionar las aglomeraciones corra a parejas con su crecimiento.

Frente a esta situación, al planificador de los asentamientos humanos no le quedan más que tres opciones combinables: i) examinar y denunciar con amplitud necesarias el origen de los problemas y esperar que la inteligencia colectiva informada se imponga y logre cursos estratégicos más eficientes para el desarrollo, lo que implica considerar también el conflicto social representado por la situación actual de los asentamientos

^{33/} Es importante el examen económico y antropológico de este aspecto. Véase, Organización social y estrategias de sobrevivencia en los estratos marginales urbanos de América Latina, op.cit.

humanos; ii) analizar racional, profunda y comprensivamente las actividades que él contribuye a definir o a manejar para encontrar ahí aportes que concurren a moderar costos y a modificar su impacto socioeconómico a través de la ocupación, el empleo y la distribución del ingreso generado por esas actividades, y iii) cerrar los ojos, y concentrarse exclusivamente en el diseño técnico, o en el forcejeo habitual para conseguir recursos que no existen ni probablemente existirán, en la medida suficiente si a este tema no se le caracteriza como un trascendental problema social y político.

3. La estructura urbana desequilibrada

La tendencia a la concentración del producto de las actividades económicas en pocas manos es una realidad en la casi totalidad de los países de la región; como también lo es la tendencia a la centralización de las unidades productivas, de la administración y de los servicios. Ese hecho, que tiene raíces históricas en términos de localización, es responsable de la metropolización y en algunos casos megalopolización de las estructuras urbanas nacionales. Tal fenómeno de escala nacional tiende a reproducirse en las regiones o partes territoriales de los países. Su consecuencia es la definición de grandes áreas periféricas, marginales y marginadas del progreso que retroalimentan o contribuyen a retroalimentar ambos aspectos del proceso: concentración y centralización.

El centro nacional, y en menor medida los centros regionales nacionales, funcionan como metrópolis extractoras de recursos económicos, humanos y de gran parte de los excedentes del esfuerzo regional, y alteran la racionalidad de la relación locacional entre recursos naturales, población, producción y consumo en medidas que varían según los casos nacionales.

La marginalidad socioterritorial, en primer lugar, se establece en la relación entre el campo y la ciudad, pero está presente entre el centro y las regiones y entre éstas y llega al interior de las ciudades, en especial o con mayor claridad a las metrópolis nacionales o regionales y sobre todo a las megalópolis centrales.

Todo esto es conocido, como también sus efectos y las dificultades para corregir el proceso; entre las cuales son preponderantes la lógica parcial de las decisiones locacionales de las actividades productivas, que tienden a privilegiar el tamaño de los mercados y las economías externas a las unidades de producción que determinan el propio proceso y la conducta del sector público. Las deseconomías internas del conjunto urbano --alarmantes en muchos casos-- han sido puestas a la vista y también el subsidio de las regiones atrasadas que las permiten y resuelven su crecimiento.

Lo dicho, en muy breve resumen, plantea una vez más la convergadura del problema a resolver y la necesidad de una política nacional, regional y local sólida de racionalización del uso del espacio que converja a despejar un importante obstáculo al desarrollo social y, por supuesto, económico.

/La resolución

La resolución por parcial y paulatina que sea de ese obstáculo, constituiría un aporte importante e indispensable para que los problemas de los asentamientos humanos encuentren caminos de solución a través de la internalización de los beneficios de las actividades económicas que se realizan en su seno y de su aceleración y profundización.

Las regiones latinoamericanas periféricas o atrasadas viven, en general, todavía los modelos nacionales iniciales de agricultura de subsistencia y de exportación de materias primas a los centros nacionales o internacionales a través de éstos. En ese sentido sus ritmos de desarrollo son muy inferiores a los de las regiones centrales o subcentrales y de ahí deviene el origen principal de su atraso y por lo tanto, de sus carencias o deficiencias de los componentes de sus asentamientos humanos.

De ahí deviene también la capacidad de los grandes centros urbanos para continuar indefinidamente su crecimiento, ahondando cada vez más las dificultades para corregir el proceso y contribuyendo a trabar el desarrollo equilibrado de las sociedades nacionales.

El examen de ese aspecto desde una óptica únicamente económica suele llegar a conclusiones distintas. Tal como se espera o esperó que el crecimiento económico por sí solo tuviera capacidad para irradiar efectos sociales benéficos --lo que ahora casi unánimemente se reconoce equivocado-- se espera que la dirección del subsidio se invierta, funcionando quién sabe por qué razón y conductos hasta ahora desconocidos desde el centro a la periferia. Tal como el centro social no ha apoyado a la periferia social, sino en realidad se ha apoyado en ella, no se ve cómo el centro territorial apoyaría en la medida necesaria a la periferia territorial.

La única opción visible en el contexto actual general latinoamericano, es que el centro se disperse y/o se fortalezca la periferia.

Si la dispersión se "polariza", la relación centro-periferia se reproduciría a nivel regional, como ha quedado demostrado en las pocas experiencias latinoamericanas sostenidas. Entre ellas y la más importante, la del nordeste del Brasil.^{34/}

Aquí aparece un vacío teórico que no es llenado suficientemente por las corrientes de pensamiento originadas en Perroux, y se presenta, sin duda y con urgencia, una tarea relevante para los investigadores latinoamericanos.

^{34/} Véanse A. Cohn, Crise Regional e Planejamento, Editora Perspectiva con Secretaria de Cultura, Ciencia e Tecnologia do Estado do Sao Paulo, Brasil, 1976, y Francisco d'Oliveira, Elegia para una Re(li)giao, Editorial Pas e Terra, Brasil, 1977.

4. La viabilidad política para el cambio de los factores que generan los problemas de los asentamientos humanos

En general el desenlace representado por la pobreza y en particular la función cumplida en el crecimiento económico por el campo y el campesino y las características de concentración y centralización asumidas por las actividades económicas urbanas constituyen no los únicos, pero sí tres grandes elementos que vienen generando los problemas que afectan a los segmentos mayoritarios de las comunidades territoriales de cualquier escala, desde el municipio y sus partes menores, hasta el país mismo.

Esos elementos están sin duda determinados en parte importante por los modelos o estilos de desarrollo optados y mantenidos largamente por los sectores sociales dominantes de las sociedades nacionales, con pocas excepciones a veces parciales y esporádicas.^{35/}

Las soluciones se verán por lo tanto facilitadas en la medida en que el proyecto político y consecuente estilo de desarrollo cambie en favor de las mayorías, o en que las formas asumidas por el desarrollo favorezcan por lo menos la satisfacción de las necesidades sociales esenciales.

En el contexto general latinoamericano se está dando el cambio político con direcciones o signos distintos o fluctuantes y lo que ocurra en adelante será resultado de la resolución que logren las fuerzas sociales en conflicto.

En todo caso, la concepción de vías de solución para los problemas de los asentamientos humanos no puede sino ser emprendida con consideración de la realidad política actual de cada caso nacional y, por lo tanto, este trabajo recoge las características aproximadamente comunes de la realidad general latinoamericana, e interpreta y supone un cierto grado de viabilidad de cambio estructural que aparece necesario para abrir caminos de solución a los problemas de los asentamientos humanos.

Tal viabilidad estaría dada no sólo, pero preponderantemente, por la necesidad de los Estados de afianzar o recuperar su legitimidad a través de abrir cauces que permitan que encuentren solución al menos las necesidades esenciales de la población hoy marginada de niveles y calidades de vida aceptables para ella.

Se trata de Estados que no siempre se sostienen en el consenso social amplio y que, en su mayor parte, pierden gradualmente o han perdido el apoyo de grandes sectores de la población, principalmente debido a las consecuencias sociales del proyecto político que por eso rechaza esa parte de la sociedad. Son sociedades divididas en partes en conflicto más o menos abierto, según los casos, donde la magnitud de éste es tal que pone, o podría poner en peligro la subsistencia de los Estados mismos y, es esta la razón que hace suponer que determinados cambios políticos y estructurales sean posibles en el contexto actual, si alivian tales presiones y si conducen a la recuperación del consenso.

^{35/} Véase, "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina", op.cit.

Lo anterior pretende resumir el necesario marco político general al cual se refiere este trabajo cada vez que debe apreciar qué grado de viabilidad real existe para proponer soluciones o vías de solución a los problemas de origen social de los asentamientos humanos.

Podría parecer excesiva la preocupación por las implicaciones políticas contenidas en los aspectos generales que provocan los problemas que los gobiernos se propondrían resolver, acudiendo a la planificación; sin embargo, considérese y véase, en el ejemplo siguiente, que difícilmente hay acciones y decisiones efectivas para incidir en la resolución de los problemas de los asentamientos humanos que no afecten en pro o en contra intereses de los distintos componentes del cuerpo social. Con toda intención se recurre esta vez a un detalle del sector construcción aparentemente insignificante en cuanto a su capacidad para concurrir a resolver los problemas de los asentamientos humanos.

Antes de construir se diseña. El proyectista lo que hace es recorrer un proceso de toma de decisiones, donde cada una de ellas tiene impactos económicos, sociales y culturales, que suelen no tenerse en cuenta. Si para levantar muros opta (el proyectista) por usar bloque de cemento industrial, o ladrillo de barro moldeado y cocido artesanalmente,^{36/} se obtienen diferencias importantes en cuanto a: i) calidad sanitaria del interior (el ladrillo aísla térmica y acústicamente mejor, es menos higroscópico y constituye más masa reguladora del calor); ii) precio en el mercado (en situaciones normales de mercado el ladrillo es más barato, 40% menor por metro cuadrado de muro de iguales espesores); iii) empleo (el 53% del valor de la producción del ladrillo corresponde a sueldos y salarios y sólo el 12% en el caso del bloque); iv) distribución del ingreso (la producción del ladrillo artesanal beneficia a una gran cantidad de pequeñas unidades económicas, en contra de pocas empresas en el caso del bloque); v) internalización regional de los beneficios económicos de la actividad directa e indirecta, incluido el excedente (la producción y comercialización del ladrillo se distribuye a lo largo del territorio, la del bloque es centralizadora y concentradora), y vi) insumos de energía (la producción del ladrillo insuena energía de fuentes regionales y el bloque incluye en su precio un 25% de energía generalmente importada. Aproximadamente el 50% del valor del cemento, a precios del mercado internacional, equivale en la actualidad a petróleo).

^{36/} Se manejan cifras de seis países latinoamericanos obtenidas o elaboradas en una investigación de la CEPAL/México: Distribución del ingreso generado por proyectos de vivienda de interés social en el Istmo Centroamericano. Análisis de un caso tipo (véase el cuadro 7), México, marzo de 1981.

Por donde se examinen ambas opciones existen ventajas claras a favor del ladrillo artesanal, sin embargo la tendencia general es a ser desplazado por el bloque o ladrillo industrial en las grandes aglomeraciones, o por el bloque de elaboración manual donde el transporte es obstáculo a los productos industriales centrales. Corresponde preguntarse por qué ocurre lo contrario desde el punto de vista de la racionalidad social de la decisión. Ahí se encuentran contradicciones entre el interés social y el empresarial, y lo que puede ser más decisivo y fácil de superar: deficiencias de comercialización que hacen incómoda para el empresario constructor, la alternativa del ladrillo artesanal. Tanto esas contradicciones, como la afectación del comercio que resulta de crear circuitos comerciales distintos al privado tradicional, pueden resultar en un obstáculo, si no políticos con conductos políticos, para paralizar el tipo de acciones y decisiones que corregirían el caso presentado.

D. Diseño de la política correctora del
asentamiento humano

Con las bases, criterios e intenciones expresados en los puntos anteriores, la intervención del proceso del asentamiento humano nacional pasa a constituir uno de los elementos fundamentales del manejo de la dimensión socioespacial del desarrollo y, como tal, correspondería tratarlo en los eventos globales y sectoriales de la planificación del desarrollo, bajo el paraguas de una política nacional ordenadora que aparece como objeto de diseño concreto para el área especializada en la planificación de los asentamientos humanos.

Lo que metodológicamente significa que, aunque el asentamiento humano nacional es un proceso perfectamente identificable, no puede ser considerado objeto de planificación directa y aislado, sino objeto de un análisis que lo haga incorporable al procedimiento nacional totalizador de planificación, puesto que ahí es donde es factible el manejo del complejo de elementos que lo determinan.

No se trataría de elaborar un plan autónomo, con sus propios objetivos, estrategia, programas y proyectos. La tarea básica de esta área de la planificación consistiría en reconocer y explicar el estado en que se halla el asentamiento humano y, en función del encuentro y manejo de elementos correctores de las tendencias o interventores del proceso, de proyectarlo en una imagen objetivo futura.

En términos de incidencia real en las múltiples acciones y decisiones que convergen en los asentamientos humanos, el desafío principal a que debería responder el planificador especializado en este campo es el diseño de política. De una política suficientemente sustentada, detallada, concreta y convincente que atravesase planes, programas y proyectos globales y sectoriales para "quedarse" en ellos transformada en elementos de política, y para traducirse en decisiones de localización y en proyectos específicamente ordenadores o correctores del asentamiento humano.

Para encontrar las tareas precisas que permitan la práctica ordenada del diseño de política, es indispensable identificar el objeto de análisis, ponerle límites y definir sus partes. La complejidad de la actividad y la eficacia del funcionamiento de la política dependen de cuánto se profundicen y extiendan el análisis y la ejecución de la política. La opción de rango de equilibrio y correspondencia comprendido entre qué se abarca, hasta dónde se penetra, y qué es obtenible, hace determinables los procedimientos, contenidos, técnicas y productos del proceso analítico que fundamentan al diseño de política y de otros componentes del proceso de planificación.

El trabajo realizado concluye en una propuesta de recorte y estructura del objeto de análisis que consiste en optar por un tipo de planificación correctora de una selección de los problemas más graves que afectan a la sociedad y a las personas, como consecuencia de:

i) Desajustes de las relaciones locacionales entre recursos naturales, población, producción y consumo;

ii) Sobrecostos económicos y sociales que provienen de flujos deformes de personas, bienes y servicios, y

iii) Existencia de sistemas de suministros afuncionales de los asentamientos humanos y de carencias, insuficiencias o defectos que se ubican en las esferas de la oportunidad, la habitabilidad y la funcionalidad de los asentamientos humanos.

Los problemas contenidos en las esferas de la oportunidad, habitabilidad y funcionalidad son aquellos que se refieren a que las personas, grupos o conjuntos de personas perciben o acceden --desde sus patrones y modelos culturales referenciales-- a mayores o menores, o mejores o peores oportunidades de satisfacer sus aspiraciones que habitan en condiciones satisfactorias o insatisfactorias, y que viven en un complejo y contexto comunitario bien o mal resuelto, que funciona con eficiencia o sin ella.

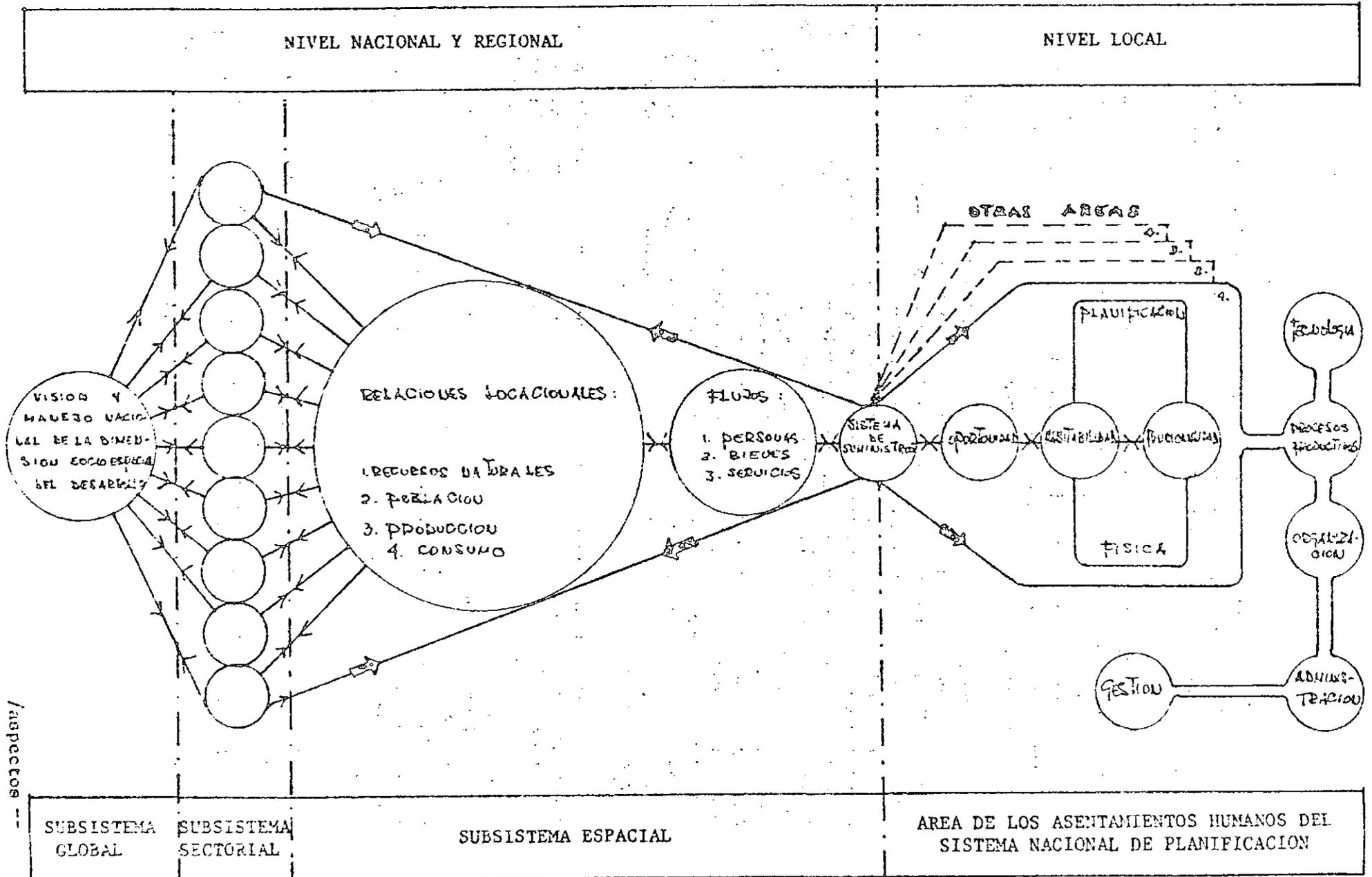
Aquí se sostiene que el trabajo cuidadoso de esas seis categorías o esferas de problemas y el examen de los procesos productivos que específicamente concurren a la dotación física de los asentamientos humanos, facilita tanto identificar, seleccionar y priorizar los problemas a resolver, como encontrar vías de solución y elementos concretos de política para uso de los sistemas nacionales de planificación en sus distintos subsistemas y niveles. (Véase el esquema 1.)

Es en esas partes de la manifestación concreta del proceso del asentamiento humano donde se encuentran problemas encadenados unos con otros, que terminan por lo menos: en deseconomías cada vez más graves; en oportunidades desiguales que devienen de la inserción de las personas, grupo de personas y de las comunidades en una estructura socioterritorial funcionalmente desequilibrada, y en las complejidades y dificultades de las aglomeraciones excesivas.

1. Las relaciones locacionales fundamentales

El encuentro en las fases analíticas cumplidas por los aparatos de planificación de los sectores productivos y sociales (subsistema sectorial) y en el diagnóstico integrado del proceso nacional de planificación (subsistema global), de desequilibrios en la relación locacional entre recursos naturales, población, producción y consumo, significa --entre otros

Esquema 1



aspectos- que la población no está asentada donde están los recursos o lo que es lo mismo, que existe una cierta medida de divorcio entre el potencial productivo de las partes territoriales y la estructura territorial del asentamiento humano.

El fenómeno de metropolización ocurrido a distinta escala en la mayor parte de las capitales nacionales y en algunos casos de megalopolización, así como el de polarización regional y subregional, son el producto y expresan este tipo de desajustes. La consecuencia son ingentes costos sociales y económicos que ponen trabas al desarrollo de la sociedad en su conjunto y a sus partes.

Considérese en ese sentido y a modo de ejemplo que a la fecha (septiembre de 1981) cada nuevo metro cúbico por segundo de agua potable incorporado al sistema de agua potable del área metropolitana de la ciudad de México, se presupuesta en 1 035 millones de pesos (41.4 millones de dólares actuales), lo que significa, en un cálculo extremadamente prudente que excluye a los costos de extensión de la red urbana y de administración, que el solo concepto de agua potable del crecimiento poblacional de la ciudad cuesta diariamente a la sociedad nacional el equivalente de 187 558.48 dólares, o de algo más de 68 millones de dólares por año. ^{37/} Tal rango de anormalidad deviene de las distancias crecientes de las nuevas fuentes hídricas y de la sucesión de bombeos a que es preciso recurrir para introducir agua al valle de México, después de haber agotado las fuentes propias. Además en este caso, como en muchos otros de este y otros países, los usos urbanos principalmente industriales compiten con usos agrícolas y, por lo tanto, tienden a esterilizar suelos y a expulsar población del entorno rural de la concentración urbana.

El caso expuesto destaca un elemento que, aunado al propio crecimiento de la mancha urbana y a las necesidades económicas y sociales que la aglomeración resuelve en áreas más o menos vecinas (agua, leña, piedad; áridos, casas de recreo, locales de esparcimiento, balnearios; acumulación de desechos; vialidad, instalaciones del transporte, etc.), termina en inhabilitar productivamente a grandes espacios con el a menudo daño correspondiente al medio ambiente natural y, a alejar, a veces notablemente, la obtención o producción de las entradas fácil o rápidamente perecibles del metabolismo social urbano. Existen casos en que hasta los cinturones hortícolas se han minimizado y alejado o desaparecido del entorno natural.

^{37/} Calculado con costos informados oficialmente por la Comisión de Aguas del Valle de México y cifras ponderadas de población proporcionadas por la Comisión Nacional de Población (CONAPO) y por la Comisión de Conurbación del Valle de México. Bases de cálculo: 30% de pérdidas en la red y en los domicilios; 0.4 m³ de consumo medio por familia; 50% de consumo no familiar y 5 personas por familia.

La aglomeración urbana, cuando también concentra actividades industriales, hace fuerte uso de materias primas que "importa" de otros espacios y devuelve en todas direcciones transformadas en bienes de consumo. La toma de las entradas del metabolismo social urbano y de los insumos industriales, de espacios alejados y ajenos al espacio económico directo de la aglomeración, da por resultado una relación desequilibrada entre la localización de los recursos naturales, una parte de la producción y la población.

De ese modo, entre los extremos de la tipología de los asentamientos humanos se da, o tiende a darse, una especialización productiva que conforma una suerte de división socioespacial del trabajo relativamente similar a la que existe en el cuerpo social, a pesar de que éste penetra o está presente en los distintos espacios a través de su participación en los procesos productivos con todas las capas de la sociedad. Ello determina en la mayor parte de los casos latinoamericanos la existencia de uno o varios espacios centrales nacionales o regionales y de espacios periféricos cuyo papel --aparte de autosustentarse-- es nutrir a los centros con las entradas e insumos mencionados.

Cuando se sostiene la tesis del desarrollo espacial equilibrado, se alude a un ordenamiento del territorio, a una estructura del asentamiento humano, o a una forma de uso social del espacio que se dirija a modificar esa división socioespacial del trabajo en favor de las comunidades contenidas en los espacios periféricos. Los medios intentados para lograrlo en los modelos, estilos o proyectos políticos predominantes en América Latina, consisten en concebir y alentar un proceso locacionalmente inducido de descentralización de las actividades económicas que propicie la tendencia a la coincidencia locacional materia prima-producción-transformación; en contra del predominio irrestricto del tamaño cuantitativo y cualitativo del mercado como elemento definitor de la localización de las actividades económicas. Se espera en esa formulación que dé por resultado una distribución poblacional más equilibrada; que se detengan, por lo tanto, las aglomeraciones excesivas; que el producto económico se distribuya territorialmente con derrames sociales mayores; y que disminuyan los costos social y económico del desarrollo. Suele explicitarse en ese planteamiento que existe una --aunque relativa y limitada-- importante asociación entre equilibrio espacial y equilibrio social. De ahí ha surgido y se consolida en América Latina el convencimiento que junto con las estructuras económica y social, la estructura espacial es trascendente y debe ser atendida, o intervenida programática o planificadamente.

Debe advertirse que lo que ocurre en todo el espacio nacional, sucede también en las regiones, subregiones y aun en partes menores de éstas. El modelo nacional tiende a reproducirse en cada una de las unidades espaciales en cuanto se ha impuesto, sin contrapeso, una lógica parcial de las decisiones locacionales optables de las actividades productivas precedidas y apoyadas por la localización polar de la administración y de los servicios.

De ahí deviene el fracaso reiterado de los intentos de creación de polos regionales de desarrollo, donde además los efectos centrífugos buscados en la realidad produjeron lo contrario. 38/

Parece evidente que, si no se opone a la lógica estrictamente económica otra que considere también los intereses sociales del conjunto y de las distintas partes de la sociedad, no podría ser revertido un proceso de polarización a todas luces negativo para el presente y el futuro de todas las partes del cuerpo social. Aunque con contenido diferente, a ricos y pobres golpean las consecuencias más visibles de la aglomeración excesiva: "Ello da lugar a una situación en que la preocupación ambiental de los sectores pudientes es por la calidad de la vida, amenazada por la contaminación atmosférica, el ruido, la congestión del tráfico, etc., mientras que las consideraciones ambientales que preocupan a los pobres --la contaminación del agua, la distancia de los lugares de trabajo, la precariedad y hacinamiento de las viviendas, etc.-- atentan contra su vida misma". 39/

Cada caso nacional es diferente, en cuanto a los grados de desajustes locacionales a que se ha aludido, a sus consecuencias económicas y sociales, y a la viabilidad o voluntad política para actuar correctamente o para prever distorsiones que podrían verse peligrosamente ahondadas con el transcurso del tiempo.

En términos de planificación todo esto significa que una vez detectados los desajustes, evaluados sus efectos y apreciada en profundidad la posibilidad y medios para corregirlos, correspondería definir una política nacional y regional de ordenamiento del territorio cuyo propósito sea constituir según los casos norma o guía para:

i) Determinaciones de política económica global en cuanto ésta incida en el desenlace territorial.

ii) Integrar los planes, programas y proyectos sectoriales en términos de la localización conveniente de las actividades y del sentido de sus acciones o decisiones no físicas y, finalmente,

38/ Suele sostenerse que son correctas las bases teóricas que conducen a las "estrategias de desarrollo regional polarizado en la planificación nacional de América Latina" y que lo que ha sido incorrecto o incompleto ha sido la aplicación de tales estrategias. Una discusión de este aspecto, y un avance teórico y de propuesta de estrategia se encuentran respectivamente en los trabajos de Carlos A. de Mattos y de Sergio Boisier, incluidos en Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, ILPES, Siglo XXI, México, 1976.

39/ Selección de O. Sunkel, y N. Gligo, Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina, "Introducción", Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pág. 59.

iii) Para servir de marco del interés y objetivos nacionales a la formulación de los planes, programas y proyectos de alcance regional, o de los locales.

2. Los flujos de bienes, personas y servicios

Las relaciones locacionales contenidas en la categoría descrita se reflejan concretamente en los flujos de bienes, personas y servicios que ocurren a diario, o periódicamente, en la trama circulatoria que enlaza a los componentes del sistema nacional de asentamientos humanos. Son unos de otros productos de la forma como los procesos y estructuras sociales utilizan al territorio y se apropian de su contenido. Se trata de orígenes y destinos de movimientos conocibles y modificables mediante la concreción de los componentes de incidencia espacial de los productos del sistema nacional de planificación. Su modificación sustantiva es alcanzable de tres maneras principales:

i) Por medio del ordenamiento espacial intencionado de las actividades productivas, de la administración y de los servicios,

ii) A través de la complementación, modificación o incremento de la infraestructura, equipamiento y servicios de transporte y comunicaciones, y

iii) En la recomposición de los sistemas de suministro de las entradas del metabolismo social de los asentamientos humanos.

El producto esencial de una política de ordenamiento que tienda a eliminar las deformaciones locacionales y, por lo tanto, los flujos señalados, consiste en el abatimiento de los costos social, patrimonial y económico del funcionamiento de la sociedad, o del desarrollo.

Si se ataca la formación de aglomeraciones excesivas, se incide directamente en evitar la degradación del medio ambiente construido, social y natural, que evidentemente caracteriza a las grandes ciudades: contaminación, congestión del tránsito, distancias, desperdicio de tiempo, agresividad, disociación comunitaria, inseguridad, pérdida de la naturalidad del paisaje, daño ecológico, etc. ^{40/} Ese es un costo social y patrimonial afrontado por todos los residentes de una aglomeración excesiva, que involucra también costos económicos para las personas y para el Estado y Sociedad. El transporte representa un caso específico de sobre costo económico sustancial que deviene del funcionamiento de una economía espacialmente mal planteada.

^{40/} Véase, Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, (en especial su Introducción y Jorge Wilhelm, 18, en "Metropolización y Medio Ambiente").

La megalópolis central mexicana, por ejemplo, desperdicia diariamente más de 3 millones de horas/hombre debido a los tiempos anormales empleados por el movimiento de sus habitantes. (la velocidad media del transporte en las horas pico es de 20 km/hora y de 4 km/hora en las áreas más congestionadas) 41/ lo cual, a ese tipo de costo social, agrega con toda evidencia un sobrecosto personal del transporte y fuertes inversiones del Estado para adecuar constantemente la infraestructura, el equipamiento y los servicios de transporte.

En el otro extremo de la tipología del asentamiento humano, la dispersión provoca también sobrecostos sociales y económicos considerables. La dotación de infraestructura y de equipamiento para los servicios, y su funcionamiento, se encarece en función de bajas densidades de uso y ello contribuye a explicar las carencias o insuficiencias de servicios sociales básicos y de aquellos que apoyan a la producción y a la circulación de los productos. Tales carencias o insuficiencias generan flujos de personas, bienes y servicios desde y hacia los centros de población mejor dotados y tienen capacidad a través del tiempo para endurecer y acrecentar formas desequilibradas de utilización del territorio.

Las deformaciones que se encuentran en esta categoría analítica, una vez bien identificadas y jerarquizadas en términos de impactos sociales y económicos, pueden y deben generar en el proceso de planificación el diseño de una estrategia correctora del ordenamiento o utilización y organización social del territorio, o espacio geográfico.

A este respecto se han hecho formulaciones y ensayos parciales en América Latina. La parcialidad deviene de las características del estado latinoamericano general, que no tiene obstáculos --salvo limitaciones financieras-- para localizar y organizar servicios y para ejecutar infraestructura, pero que sí los tiene para lograr localizaciones convenientes de las unidades productivas y para corregir las deformaciones internas de los procesos productivos que apoyan un tipo de desarrollo social y espacialmente desequilibrado.

De una parte, como está dicho, se ha practicado --a veces con entusiasmo, pero siempre parcialmente y sin éxito-- la hipótesis del desarrollo regional polarizado 42/ y, de otra, una suerte de estrategia constitutiva de una red jerarquizada por tamaños de centros de población, basada --realmente-- casi únicamente en la concentración de paquetes de servicios correspondientes a las funciones que se adjudican a esos centros y

41/ Véase, Departamento del Distrito Federal, "Plan de Desarrollo Urbano", versión abreviada publicada en Vivienda, Vol. 5, No. 5, México, 1980.

42/ Véase, Carlos A. de Mattos, "Estrategias de desarrollo regional polarizado en la planificación nacional en América Latina", Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, ILPES, Siglo XXI, 1976.

a los rangos de población que se desean lograr en ellos. Poco puede esperarse, pero está por verse en la observación de la realidad, cuál es el grado de éxito obtenible mediante la aplicación de este tipo de estrategias de "localización de servicios" y generalmente de acciones débiles de enlace para tender a una estructuración espacial, que por equilibrada, concurra a abatir los costos social y económico del desarrollo.

Lo que un proceso de planificación en sus fases analíticas realmente encuentre en las categorías señaladas, y en las que se ponen a la vista enseguida y más adelante, diría si es adoptado el enfoque propuesto, cuáles son las correcciones necesarias y cuáles serían los resortes correctores aplicables. Las situaciones reales son extremadamente variadas y, por lo tanto, el recurso fácil, de aplicar enfoques y estrategias generales renunciando al examen particular y profundo, es no sólo ineficaz, sino muchas veces contradictorio con los resultados esperados.

3. Los sistemas de suministros

El funcionamiento de cada uno de los asentamientos humanos requiere un sistema de suministros que resuelva sus necesidades diarias o periódicas. Los asentamientos humanos deben ser provistos de los nutrientes necesarios para su reproducción social; de los insumos de los procesos productivos instalados en su área territorial, y de aquellos que permiten el funcionamiento de la administración y de los servicios.

Este tipo de examen es importante porque la resolución de ese conjunto de necesidades genera, o contribuye a generar, actividades económicas donde cada una de las unidades del asentamiento humano tiene distintos grados de participación en los factores capital y trabajo de la producción, lo cual determina también, rangos variables de internalización territorial y social de los beneficios y excedentes del funcionamiento económico. Un resultado adicional menos importante de este análisis, pero nada desdeñable, es el encuentro de deformaciones en los flujos físicos que entrañan --como se vió-- sobrecostos económicos relativos al transporte, acopio e intermediación muchas veces evitables.

Lo anterior llevaría, en el proceso de planificación que corresponde al marco y enfoque metodológico que se expone, al análisis de tres asuntos principales: i) a la identificación evaluada de los suministros dados versus los necesarios o descados; ii) a la determinación cuantitativa y cualitativa de los orígenes y destinos territoriales de los suministros y evaluación de los flujos provocados, y iii) al examen del potencial natural y social de las unidades del asentamiento humano, con miras a modificar los orígenes y destinos y, por lo tanto, los flujos.

El análisis de esas tres partes permite primero detectar las carencias o deficiencias que en este terreno afectan al asentamiento humano: para programar las acciones que las resuelvan y después para evaluar la lógica (quizás cuán espontánea) de la estructuración espacial del sistema de suministros.

/Generalmente

Generalmente se atiende a la programación de las carencias y se descuida la consideración de las dificultades que obstruyen el "saneamiento" de los sistemas de suministros, lo que lleva a desechar una vía trascendente para perseguir el equilibrio socioespacial del desarrollo. La esperada validez de esta hipótesis es una de las razones que aconseja la incorporación del nivel local de planificación, además de como objeto, como sujeto y agente del proceso de planificación. Es a las comunidades "locales" o unidades socioterritoriales del proceso del asentamiento humano, a quienes más y más directamente les interesa no ser desplazadas de las actividades generadas por la satisfacción de sus propias necesidades.

4. Los problemas de los asentamientos humanos

Los problemas internos de los asentamientos humanos se pueden clasificar de distinta manera según sean los objetivos a que respondan las clasificaciones. Conviene recordar que la propuesta surgida del trabajo realizado optó por definir al asentamiento humano en términos espaciales y con vistas a su planificación, como a la suma no yuxtapuesta sino integrada del espacio económico que utiliza una comunidad y del hábitat construido, donde ambos espacios forman parte del medio ambiente natural y lo modifican.

Una primera alternativa de ordenamiento de los problemas de los asentamientos humanos podría referirse a los que se ubican en esas tres categorías: medio ambiente, economía y habitación. Sin embargo, para los fines analíticos y prácticos de la planificación, tales espacios o categorías consideradas como partes ofrecen poca nitidez y operatividad, porque el hábitat es también espacio económico, porque la actividad humana los interrelaciona constantemente y porque la administración pública no está adecuada a esa división. Por eso es que la tentación simplificadora de aceptar estas tres perspectivas especializadas para analizar y planificar los asentamientos humanos resulta inconveniente y obstructora de un procedimiento eficaz de planificación dirigida a resolver problemas de génesis e impactos físicos y sociales extremadamente variados.

Ante ese tipo de dificultad surge la necesidad metodológica de una primera forma de clasificación que apunte a anotar conjuntos de elementos a analizar para basar el diseño de política y de otra forma de clasificación que resuelva el ordenamiento de las decisiones y de los proyectos generados en el proceso de planificación.

La primera forma de clasificación, que a su vez constituye un primer paso en el procedimiento metodológico que se propone, arranca de considerar que los problemas de los asentamientos humanos son problemas de personas, grupos de personas y de los estratos sociales que aparecen en un corte de los conjuntos humanos y consisten en aquellas limitaciones, defectos, carencias o insuficiencias más visibles para las personas que se encuentran en las esferas de la oportunidad, la habitabilidad y la funcionalidad de los asentamientos humanos. (Véase más adelante el esquema 2.)

/La segunda

La segunda forma de clasificación y paso de la actividad planificadora propuestos, reúne grupos de elementos situados en cualquiera de las tres esferas mencionadas y los ordena primero por temas y después por sectores económicos o sociales en cuanto coincidan con unidades de administración.

Aquí queda a la vista una propuesta de determinación metodológica básica, que plantea la necesidad de ordenar de un modo las actividades analíticas y propositivas del proceso de planificación de los asentamientos humanos y de otro modo la integración institucional de las decisiones y las acciones.

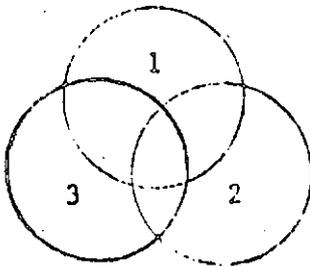
Primero se diseñaría la política correctora y después se integrarían los programas y proyectos sectoriales cruzados por esa política.

Pueden existir programas y proyectos específicos del ordenamiento o corrección de los asentamientos humanos, pero ninguna de sus partes escapa a la actual sectorialización de la administración pública y, lo fundamental, es que los subsistemas global y sectorial del sistema nacional de planificación incorporen a esa política en sus determinaciones, normas, guías o recomendaciones.

Este elemento de la propuesta a discutir, para ser institucionalmente viable y socialmente eficaz, exige en la mayor parte de los casos nacionales dos tipos de cambio: i) modernización de los aparatos nacionales de planificación en la dirección de la planificación integral, y ii) que se abran canales de participación de las comunidades por lo menos en la identificación y priorización de sus problemas.

El objeto a analizar y corregir está dado por el hecho que las personas, grupos o conjuntos de personas perciben y acceden desde sus patrones y modelos culturales referenciales a mayores o menores, o mejores o peores oportunidades de satisfacer sus aspiraciones (esfera de la oportunidad): habitan en condiciones satisfactorias o insatisfactorias (esfera de la habitabilidad) y viven en un complejo y contexto comunitario bien o mal resuelto, que funciona con eficiencia o sin ella (esfera de la funcionalidad).

Esquema 2



1. Esfera de la oportunidad
2. Esfera de la habitabilidad
3. Esfera de la funcionalidad

El esquema 2 intenta expresar la existencia de distintos grados de interrelación de los problemas internos de los asentamientos humanos y la necesidad de acciones múltiples para obtener efectos correctores.

La ocupación o empleo y el ingreso y su distribución, por ejemplo, son problemas propios de la esfera de la oportunidad, pero se inscriben en el núcleo del esquema, lo que quiere decir tanto que son problemas que generan otros ubicados en otras esferas como que, para ser resueltos, debe acudir a los efectos correctores que resultan de la resolución de los problemas de cualquiera o de todas las esferas.

a) La esfera de la oportunidad

El uso del término "oportunidad", pretende sugerir el contenido de la primera esfera de problemas. El acceso concreto o las perspectivas que las personas perciben de alcanzar sus aspiraciones dependen predominantemente del lugar que ocupan en los procesos productivos, o del rol que desempeñan en la sociedad, pero también juega un papel importante su localización en la estructura espacial.

La movilidad espacial o los cambios de localización, son un hecho constante de los grupos humanos y se da entre unas y otras unidades espaciales de cualquier escala. Se trata de cambios de una región a otra, del campo a la ciudad, de una ciudad pequeña a una mayor, de un barrio a otro dentro de una ciudad, etc. Esos cambios son obligados cuando se carece de oportunidad para satisfacer las necesidades esenciales en el lugar donde se está, o voluntarios cuando se persigue progresar en términos de oportunidad para satisfacer determinadas aspiraciones. La motivación del cambio se espera que sea múltiple y variada según los distintos grupos humanos que componen a la sociedad. 43/

Del haz de posibilidades imaginables para encontrar justificación a la decisión de cambios de localización, son separables tres grupos que aparentemente constituyen las razones más importantes y que cubren a todo el corte social. Esos grupos definen contenidos, magnitudes y calidades de una situación global que genera problemas para una determinada unidad del asentamiento humano cuando: i) las oportunidades de trabajar y de obtener remuneraciones o ingresos son insuficientes; ii) la movilidad social resulta nula o escasa, por lo cual se entiende aquí a las posibilidades que los individuos encuentran de progreso personal en la misma o distintas líneas de trabajo o desempeño, y iii) la calidad de vida, que emana del medio ambiente natural y construido o social, dista del rango deseado.

43/ Aquí se encuentra un importante vacío de investigación empírica en América Latina. Se conocen las magnitudes, pero no las causas reales de las migraciones, especialmente de las capas medias de la sociedad rural y urbana. La migración de las capas medias es importante por su magnitud misma y por los efectos impulsores de otras migraciones que origina.

Los tres grupos de razones están directa o indirectamente conectados con una combinación de estrechez de la estructura económica del asentamiento humano y de carencias o insuficiencias del sistema de servicios que apoyan la formación y superación de los individuos, así como con ciertas deformaciones insertas en la organización de los procesos de producción y en la comercialización de bienes y servicios producidos o consumidos por el asentamiento humano.

Sin dejar de lado las categorías expuestas, como objetos de análisis y como áreas de acción, el desafío más difícil que enfrenta la planificación de los asentamientos humanos y a su vez el más discutible respecto de los aportes ajenos al manejo estrictamente económico, se refiere a la necesidad de atacar el problema consistente en la falta de correspondencia entre la demanda y la oferta cuantitativa y cualitativa de trabajo y en la desequilibrada participación social en el producto de las actividades económicas. El gran problema generante de otros que está presente en la mayor parte de los asentamientos humanos de América Latina es sin duda la escasez de trabajo, de ingreso y la distribución de éste.

A esta altura del razonamiento necesario para apuntar a determinaciones metodológicas, cabe preguntarse por qué debería interesar al planificador especializado en los asentamientos humanos --aparte de explicarse el fenómeno en que actúa-- la categoría de la oportunidad, y qué podría aportar a las correcciones necesarias.

Para contestar a esa pregunta se recurre a continuación al desarrollo de una hipótesis repetidamente comprobada en la práctica y a otra no comprobada y ubicada en un extremo del esfuerzo analítico a que puede recurrir el planificador en busca del diseño de soluciones. Son dos posibilidades, entre muchas otras, tal vez menos claras que la primera y más factibles que la segunda. Una se refiere al proceso de diseño y ejecución de obra física y la otra, al uso agropecuario del suelo.

i) Distribución y localización del ingreso generado por la actividad constructora. Aparte de satisfacer necesidades directas de los asentamientos humanos, la construcción de obra física puede concurrir al propósito general de extensión de la ocupación y el empleo; pero tal concurrencia, con iguales unidades producidas, puede provocar más o menos empleo y peor o mejor distribución del ingreso generado por la actividad constructora.

Ello depende de muchos factores que se encuentran principalmente en: i) la actividad de diseño de las unidades o los conjuntos; ii) la actividad constructora; iii) las tecnologías preferidas; iv) las formas de organización optadas para todo o parte del proceso productivo de unidades, que incluye la recolección, extracción, transformación y elaboración de materiales y componentes y el ensamblaje o construcción propiamente tal, y v) el financiamiento y la comercialización de las partes y cuando corresponde, de las unidades físicas mismas.

/En la realidad

En la realidad general latinoamericana ocurre: i) que la actividad de diseño es centralizada y concentrada y el gasto que representa es preferentemente captado por los espacios central o subcentrales y por pocas unidades de diseño; ii) lo mismo tiende a suceder con las empresas constructoras, lo que lleva a que por lo menos se centralice y concentre la inversión correspondiente a las partidas de utilidades y gastos generales de los contratos de construcción; iii) el comando y a menudo la administración de los contratos de construcción son igualmente centralizados y concentrados, lo que sumado a iguales características del diseño facilita la selección de tecnologías ajenas al contexto local y regional y redundante en el desplazamiento de sus productos o de sus posibles productos y del trabajo local o regional, más allá de la simple mano de obra.

Esos tres grandes elementos, que están en la superficie del funcionamiento de la actividad constructora, son fácilmente modificables en la dirección de contribuir a equilibrar la distribución espacial de las actividades económicas y, por lo tanto, de los beneficios de la inversión, del empleo y de la población. Más adentro de la actividad constructora y del proceso productivo de los materiales, componentes y partes que ensambla la actividad, se comprueban en la práctica deformaciones también fácilmente corregibles, principalmente a través de cuerpos normativos y de formas de organización que favorezcan la internalización espacial y distribución social de los beneficios e ingresos finales generados por la actividad constructora. 44/

Cada uno de los cambios sugeridos por la hipótesis expuesta es lograble mediante el diseño y aplicación por el sector público de los elementos de una política concebida para apoyar la resolución de los problemas de los asentamientos humanos. La hipótesis presentada es un ejemplo que necesita de otro de menor nivel para terminar de aclarar las ideas vertidas y para continuar señalando cuál es el tipo de análisis que el planificador de los asentamientos humanos puede emprender para encontrar aportes concretos a las soluciones.

Se afirmó que existen cambios fáciles. Uno de ellos se refiere a la desconcentración de los contratos de diseño y de construcción entre el sector público y personas o empresas, lo que quiere decir que pocas personas generalmente localizadas en el centro nacional captan y distribuyen principalmente en el centro los beneficios de la actividad constructora. Ese hecho, más o menos evidente según los casos nacionales, en buena medida es originado o resulta favorecido por normas y requisitos para participar en contratos de diseño o de construcción que privilegian la capacidad financiera de las personas o empresas, lo que va asociado o es reemplazado por un sistema y rutinas hacendarias que posterga los pagos. De ese modo el acceso a este tipo de contratos se restringe a quienes tienen capacidad financiera para resistir períodos sin pago. La justificación es la

44/ Véase, CEPAL, Distribución del ingreso generado por proyectos de vivienda de interés social en el Istmo Centroamericano. Análisis de un caso tipo, op.cit.

afirmación implícita o a veces explícita que la capacidad técnica va asociada a la capacidad financiera. Si ese criterio que constituye un elemento de política real variara y se instrumentara institucionalmente, se abriría la actividad a la participación de un contingente técnico y empresarial mayor, donde los de los espacios regionales y locales encontrarían oportunidades que hoy --en general-- están bloqueadas y servirían de conductos para multiplicar este tipo concreto de acción descentralizadora y desconcentradora.

ii) El uso agropecuario del suelo, el empleo y los asentamientos humanos. Esta hipótesis es demostradora del tipo de investigación que los sistemas nacionales de planificación podrían emprender para poder diseñar soluciones al empleo o la ocupación en la vertiente rural de los asentamientos humanos, y para alrededor de una supuesta política nacional general de expansión del empleo u ocupación que, para el sector agropecuario, explicitaría la vía de racionalizar el uso del suelo con miras a aumentar producción y trabajo manual. De ello, al área especializada en la planificación de los asentamientos humanos le interesa: i) que se extreme el esfuerzo para encontrar cómo disminuir la formación de masas humanas que se trasladan a los centros urbanos, y ii) que las comunidades rurales cuenten con el ingreso que les permita desarrollar satisfactoriamente su asentamiento humano.

Este es un caso donde se ve con claridad la necesidad de intercomunicación entre especialidades y de cambio de actitud y de técnicas del planificador sectorial, cuando se toma la decisión política de incorporar efectivamente el manejo de la dimensión socioespacial del desarrollo a la planificación y a las decisiones de gobierno. El supuesto de política enunciado implica que no bastaría que el sector agropecuario crezca en volumen de producción y se diversifique de acuerdo a las exigencias del mercado nacional o a las posibilidades del mercado internacional y que, en función del crecimiento, expanda su capacidad de crear empleo o de ocupar mano de obra. Se trataría de alcanzar metas de producción, pero de hacerlo de un modo tal que se resuelva también el problema social representado por el desempleo o desocupación rural, sin lo cual la habitabilidad y la funcionalidad de los asentamientos humanos rurales y urbanos no tienen solución.

Lo que corresponde examinar es, frente a una oferta insatisfecha y creciente de mano de obra relativamente precisable por períodos de tiempo, cuáles son las posibilidades de incrementar la demanda de mano de obra. La demanda está dada fundamentalmente por los volúmenes de producción exigidos por el mercado, por las tecnologías empleadas y por las formas optadas para organizar la producción y la comercialización de los productos.

A partir de una situación dada que se desea corregir, el estudio y la proyección del crecimiento de la demanda de trabajo manual --en busca del equilibrio con la oferta sin dejar de satisfacer las exigencias de

/rentabilidad

rentabilidad de las unidades productivas-- puede abordarse en el tránsito analítico de uno a otro de los siguientes escalones de formación de demanda de mano de obra asociada a la demanda de productos: i) demanda actual, con usos y tecnologías actuales; ii) demanda potencial primaria, todo lo anterior con más tierra incorporada a la producción (frontera agrícola horizontal); iii) demanda potencial intermedia, con cambios de la estructura del uso del suelo en la dirección de la racionalización del uso del recurso tierra (usando cada unidad de suelo en lo que la hace más productiva); iv) demanda potencial avanzada, todo lo anterior aplicado también a la frontera agropecuaria; v) demanda potencial superior, todo lo anterior con incorporación de tecnologías biológicas, y vi) demanda potencial con productividad máxima, todo lo anterior más la incorporación de tecnologías mecánicas. 45/

En todos esos escalones metodológicos del estudio necesario al supuesto de política planteado, están presentes las exigencias del mercado. Estas, entre otros muchos aspectos, son determinadas por los patrones y hábitos nutricionales. Si se acepta que éstos son modificables, aparece, como se dijo: en un extremo de las posibilidades analíticas del proceso de planificación nacional --donde interradamente se insertaría en esta propuesta la planificación de los asentamientos humanos-- un área de estudio con capacidad para relacionar --simplificando en beneficio de la claridad-- lo que se siembre con lo que se coma, en el esfuerzo máximo imaginable para hacer corresponder la capacidad productiva del suelo con el propósito de resolver la desocupación o el desempleo rurales.

No se ha pretendido aquí presentar elementos metodológicos para este tipo de estudio parcial, ni tampoco sugerir componentes de estrategia global o sectorial que apoyarían las soluciones en los asentamientos humanos. Lo que se busca es mostrar las relaciones prácticas que existen entre lo que se decide en los hasta ahora distintos compartimentos de la planificación y los propósitos que no pueden alcanzarse, o que se ven seriamente dificultados, si la planificación no llega a un rango suficiente de integralidad en las fases de estudio y de coordinación cuando elabora planes, programas y proyectos globales y sectoriales.

b) La esfera de la habitabilidad

"La vivienda, la infraestructura y los servicios constituyen los aspectos materiales del hábitat. La mayor o menor disponibilidad de estos elementos es uno de los factores determinantes de la calidad del hábitat." 46/

45/ Véase, CEPAL/PROCAP, Sergio Soza. La dimensión espacial del desarrollo agropecuario en México - Objetivos, productos intermedios y finales, procedimiento. Documento no reproducido, México, marzo de 1980.

46/ CEPAL, El estado de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe, (Introducción al tema: "La base material del hábitat", pág. 93), documento presentado por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL a la Conferencia Latinoamericana sobre los Asentamientos Humanos que se celebró en la ciudad de México del 7 al 10 de noviembre de 1979, editado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de México, México, D.F., febrero de 1980.

El enfoque metodológico que se propone --como repetidamente se ha planteado-- requiere recortar el objeto de planificación para evitar la indeterminación y dispersión de la actividad planificadora. En este caso la propuesta consiste en seleccionar los que se consideran los problemas más agudos y que afectan a la mayor parte de las personas respecto de las condiciones en que habitan.

En general, esos problemas se refieren a la vivienda y a la infraestructura, el equipamiento y los servicios que la sirven directamente: i) hidráulicos (agua potable, alcantarillado, drenaje de aguas de lluvias); ii) transporte; iii) iluminación y energía eléctrica; iv) combustibles, y v) recolección y tratamiento de basura. 47/

En esta fase del proceso de planificación que sería generada por la adopción del enfoque metodológico que se propone, surge la necesidad de discutir los siguientes asuntos fundamentales: i) cuáles son las prioridades y quién las determina; ii) con qué patrones y criterios se miden las carencias, insuficiencias o defectos y quién lo hace; iii) cuáles son las tecnologías apropiadas a cada situación y quién las califica; iv) qué procesos productivos nuevos o nuevas líneas de producción se requieren y quién los emprende; v) por qué formas de organización y gestión se opta para ejecutar las obras y para facilitar el acceso a la vivienda de los grupos carentes y quién lo decide, y vi) en función de los volúmenes de construcción locales, regionales y nacionales programados al corto, mediano y largo plazos, cuál es la estrategia socioeconómica y tecnológica adecuada para configurar un programa conjunto, que además de resolver necesidades, coadyuve al desarrollo de las distintas partes de la sociedad.

i) Las prioridades. Un elemento importante del fracaso de los intentos de abatir los déficit cuantitativos y cualitativos que afectan a la habitación en los asentamientos humanos, parece devenir de la desconsideración de las necesidades más urgentes de los afectados. Generalmente se ha empezado por el final: por la vivienda, y la disponibilidad financiera se ha volcado en pocos proyectos integrales, más demostradores de buenos propósitos que proyectos capacitados para resolver la totalidad del problema.

No cabe duda que cuando se carece de todo lo primero, es disponer de un pedazo de suelo, después de cualquier material para improvisar un refugio, en seguida el agua para beber y cocinar y más adelante el transporte y otros progresos: pero esta secuencia puede ser otra cuando no se carece de todo y sobre todo cuando los grupos afectados ganan o se les

47/ Para evitar confusiones respecto de lo que se entiende por infraestructura y equipamiento, sirvan los siguientes ejemplos: la calzada es infraestructura, el ómnibus, equipo y el transporte, el servicio; el edificio escolar es infraestructura, el mobiliario, los artefactos, laboratorios, biblioteca, etc., son equipo y la educación, el servicio.

concede la oportunidad de intervenir en las decisiones que los afectan y en la formación de las prioridades del Estado, en especial respecto de la distribución del presupuesto público entre los sectores productivos y sociales, porque la calificación de las prioridades dependen grandemente de la disponibilidad presupuestaria y del ingreso de los grupos afectados. Desde la consideración de este aspecto se perfila el interés de abrir cauces a la participación de las comunidades en determinados hitos del proceso de planificación, lo cual tiene directas derivaciones metodológicas que este documento presenta más adelante.

ii) Los patrones de referencia y los criterios cuantitativos.

Cuando se trata de medir los déficit de vivienda y de sus servicios conexos, el enfoque tradicional ha procedido a conocer la existencia, inventario o cantidad de viviendas y servicios desde los censos de población y vivienda o desde la expansión de muestras, y en calificar su calidad y capacidad para calcular la magnitud de viviendas que deberían ser reemplazadas. La calidad se aprecia en función del deterioro que es producto de la edad de la edificación y de la presencia de determinados materiales cuyo comportamiento se estima deficiente. La capacidad se refiere a los rangos de hacinamiento que resultan de la relación entre el número de cuartos y la cantidad de personas que los ocupan. La proyección del déficit se calcula en paralelo con las proyecciones de población.

Ese procedimiento, en primer lugar, ignora que la calidad podría ser superada sin reemplazar enteramente la vivienda; en segundo lugar, que la capacidad puede ser complementada con la construcción de nuevos espacios (que pueden o no ser "cuartos") y, finalmente en tercer lugar, aplica y generaliza patrones de calidad únicos a situaciones sociales, culturales y ecológicas diferentes. Además, el procedimiento tiene una importante carga de subjetividad, al no existir manuales o instructivos que garanticen unidad de criterios en la calificación al momento de levantar los censos o realizar encuestas.

Si se acepta que aparte de construir viviendas nuevas es posible, razonable y más realista que el reemplazo generalizado, complementar las superficies edificadas, levantar el nivel de calidad de las viviendas existentes y dotarlas de los servicios que correspondan a la calidad de vida que se persiga, el procedimiento tendría que ser modificado sustancialmente.

Como primer paso, aparece la necesidad de discutir y redefinir los conceptos de calidad y hacinamiento, lo cual implica revisar y diversificar espacial y socialmente los patrones y modelos que se aplican y desmitificar en pro o en contra la calidad de los materiales básicos naturales e industriales. Como segundo paso, sería preciso hacer lo necesario para caracterizar el déficit, lo cual obligaría a manejar las categorías carencia e insuficiencia y de aplicarlas a la vivienda y a sus servicios conexos; y por último, como tercero, la secuencia propuesta llevaría a buscar

rangos de magnitud para vivienda nueva, para ampliación de superficie, para reemplazo de techos, paredes, pavimentos, instalaciones hidráulicas y sanitarias o de otros componentes y para modificación o dotación de servicios comunitarios básicos.

Nuevamente en esta parte del procedimiento que corresponde al enfoque metodológico propuesto, se hace clara la necesidad de abrir conductos participativos a los grupos y comunidades cuyas necesidades se decide resolver planificadamente. La consideración de sus puntos de vista y de sus intereses, parecen fundamentales para seleccionar y afinar las acciones correctas.

iii) Las tecnologías apropiadas. Poco puede esperarse del intento de resolver un problema social con el ingenio técnico: de encontrar soluciones baratas al alcance de los pobres y, de ese modo, de eximir a la sociedad de hacer en conjunto el esfuerzo necesario; o del diseño de tecnologías desarrollables y aplicables por los pobres para evitar a la sociedad el pago de salarios o --eufemísticamente-- para emplear socialmente los "vacíos de tiempo útil" (Ribeiro). El desafío del desarrollo es erradicar la pobreza y no "diseñarla" (Tudela) y a ello puede concurrir --como se ha visto y se seguirá viendo-- lo que se haga en y con los asentamientos humanos.

La vivienda y los distintos elementos de infraestructura y de equipamiento son objetos de diseño. Su diseño es un proceso de toma de decisiones donde cada una de ellas tiene determinados impactos económicos, sociales y ambientales, que pueden ser más o menos favorables a la sociedad en su conjunto o beneficiadores de unos grupos en desmedro de otros. Cada una de las partes de los componentes físicos del asentamiento humano y ellos mismos, son también objetos tecnológicos o productos tecnológicamente procesados, donde los procedimientos, los productos y sus atributos son optables y no datos fijos.

Un procedimiento cuidadoso de planificación, programación y diseño de proyectos de o para los asentamientos humanos, encuentra en esta parte de las actividades propuestas, importantes palancas para controlar los impactos aludidos y un área rica de estudio para el diseño de política que refuerce y extienda los efectos que se decida buscar: en la sociedad y en el medio ambiente natural y construido. Esa es la línea de acción a la que apunta la línea de pensamiento que ha acuñado el término de "tecnología apropiada", aunque éste es persistentemente desviado en interpretaciones permeadas por intenciones o convencimientos opuestos.

iv) Las nuevas líneas de producción. El enfoque tradicional de la programación de la vivienda y sus servicios conexos se dirige directamente al o a los productos finales, sin mayor examen de los procesos productivos y de las magnitudes y calidades de los productos que serían necesarios para ejecutar los programas, no sólo sin tropiezos, sino que en contribución a los elementos de política social y de política económica a que pueden concurrir.

La actividad constructora dirigida a la vivienda, y en general a la base física del hábitat construido, abarca tres fases: la producción de materiales y componentes, su comercialización y el ensamblaje o construcción propiamente tal. Por lo tanto, se inicia en la recolección, extracción y elaboración de materiales, pasa por la transformación de materias primas en materiales y componentes, y alcanza, con distintos puntos de intermediación comercial, hasta la ejecución del producto final consistente en la urbanización, la vivienda y otras dotaciones físicas para servicios conexos. Es ese proceso el que determina realmente los costos y calidades de las soluciones y los aportes económicos y sociales al desarrollo propios de cualquier actividad económica. En consecuencia, es en la intervención planificada de todo el proceso productivo y en la comercialización, donde pueden ser logrados, al mismo tiempo, avances reales en términos de abatimiento de costos y el manejo de la capacidad expansiva y difusora del ingreso generado por la cadena de actividades económicas que activa la inversión en vivienda y en infraestructura y equipamiento para los servicios que exige su existencia y funcionamiento correctos.

Valga una simplificación en beneficio de la claridad: los programas de vivienda han de incluir casas, departamentos, unidades básicas o lotes con servicios y las obras circunvecinas generalmente llamadas "urbanización", pero también los programas de vivienda tendrían que incluir la instalación de las nuevas unidades productivas e instancias o formas de comercialización o modificación de las existentes, que aseguren los volúmenes necesarios de productos y que permitan el manejo efectivo de la variable tecnológica en la dirección requerida por los objetivos sociales y económicos propuestos para el tránsito al desarrollo.

La discusión de quién emprende la complementación productiva, quién modifica la cadena de intermediación comercial y cómo lo hace, es política, estratégica y metodológicamente muy importante. ^{48/} Especialmente en la comercialización se presume que existen deformaciones y obstáculos a la difusión del cambio tecnológico fácilmente comprobables: para descartar o para incluir también esta línea de análisis y de diseño de acciones.

v) Las formas de organización y gestión. "El punto de vista adoptado en este documento es que, tanto o más importante que la dotación física de vivienda, infraestructura y servicios, son los procesos y mecanismos por los que éstos se producen y se distribuyen. En concordancia con esa perspectiva, este documento no contiene un diagnóstico cuantitativo de la situación existente respecto de la base material del hábitat en la región, sino trata de profundizar los aspectos relacionados con la generación y reposición de esa base, distinguiendo las diversas formas e instrumentos a través de los cuales la sociedad y los diversos grupos sociales que la componen se organizan para producir y distribuir los elementos materiales del hábitat.

^{48/} Véase, CEPAL Selección de tecnologías apropiadas para los asentamientos humanos: una guía metodológica (E/CEPAL/MEX/SEM.6/L.3), noviembre de 1981.

"La producción y distribución de vivienda, infraestructura y servicios supone complicados sistemas de relaciones que presentan diferentes formas según el carácter y la modalidad de intervención de los agentes que participan en procesos de transformación de insumos de varios tipos para la producción destinada a satisfacer necesidades habitacionales y de servicios. Dichos procesos se realizan en el caso de la vivienda, a través de sistemas más o menos definidos: el mercado inmobiliario libre, el mercado subsidiado por el Estado y el sistema informal. En el caso de la infraestructura y los servicios, el sector público es el productor y distribuidor por excelencia, aun cuando en algunos casos otorga concesiones al sector privado para el suministro de determinados servicios, como los de energía eléctrica o de transporte público. La situación es además muy diferente en las áreas urbanas y en el campo." 49/

Hay tres maneras principales para facilitar el acceso al bien vivienda a los grupos de población de ingresos bajos: i) disminuyendo significativamente el precio con que las unidades se colocan en el mercado libre o controlado por el Estado; ii) aumentando el ingreso de esos grupos al nivel que les permita satisfacer sus necesidades básicas hasta alcanzar la satisfacción de la necesidad de la vivienda, y iii) corrigiendo las formas de organización de la construcción y también de la gestión que están entre el comprador o beneficiario y el Estado o la institución pública o privada que interviene en las distintas etapas del proceso.

El documento de la transcripción y cita anterior, examina las posibilidades que existen en la gestión, lo que sirve aquí para señalar que esa es un área también propia de la planificación de los asentamientos humanos y que, por lo tanto, debe ser considerada tanto en las fases analíticas como en las de diseño de acciones del proceso de planificación y en las metodologías correspondientes.

Otra área de fácil exploración, rica y altamente productiva en términos de abatimiento de costos y, por lo tanto, de precios en el mercado, está constituida por los contratos de construcción entre la institución promotora (generalmente una institución gubernamental o financiera) y las empresas constructoras. 50/

El Proyecto Interinstitucional RLA/77/018/CEPAL/PNUD sobre pobreza crítica en América Latina, junto con los técnicos designados por los seis países del Istmo Centroamericano y en cooperación con el Banco Centroamericano de Integración Económica, llegó en el área señalada a las conclusiones que resumen los dos cuadros y el gráfico que se presentan más adelante.

49/ CEPAL, El estado de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe, op. cit.

50/ Véase, CEPAL, Distribución del ingreso generado por proyectos de vivienda de interés social en el Istmo Centroamericano. Análisis de un caso tipo, op. cit.

La observación de esos cuadros permite apreciar:

i) Que contrariamente a lo que suele sustentarse, sólo el 35.28% de la inversión en todo el proceso productivo de materiales, comercialización, administración, financiamiento y construcción propiamente tal, se traduce en sueldos o salarios;

ii) Que las formas de administración, financiamiento y promoción optadas por el proyecto, dan lugar a que el 77.6% de la inversión se dirija a los dos estratos de ingresos más altos;

iii) Que en buena medida eso se debe a utilidades anormales encontradas en el examen del contrato (46.6%) de la inversión;

iv) La fuerte dependencia del mercado externo de los programas de vivienda, implica que el 40.8% del valor de los materiales o componentes constructivos empleados beneficie al exterior, lo que se traduce --entre otros aspectos-- en precios más altos y disminuye el efecto multiplicador del empleo dentro del país, y

v) Aunque de más difícil corrección, que también el exceso de utilidades que lleva consigo el proceso de producción y comercialización de los materiales utilizados, beneficia a los estratos de ingresos más altos en un 43.4% de su valor. (Véanse los cuadros 1 y 2, así como el esquema 3.)

Este tipo de investigación pone a la vista y sustenta la hipótesis que considera a la gestión como un área de análisis e intervención planificada indispensable: para el diseño de acciones y decisiones prácticas y concretas que conduzcan a mejorar las oportunidades sociales al acceso a una habitabilidad aceptable y para demostrar que es posible --con facilidad y sin obstáculos realmente políticos-- actuar en contribución a uno de los orígenes fundamentales de los problemas más graves de los asentamientos humanos latinoamericanos: la carencia de ingresos y la deformidad distributiva.

vi) La envergadura del problema y la estrategia para resolverlo. Esta área de problemas a resolver planificadamente en los asentamientos humanos (la habitabilidad), padece de un mal entendido inhibitor: existiría una enorme insuficiencia presupuestal para financiar la obra física, y de otro mal entendido, consistente en que las líneas artesanales serían las eficientes en términos de costos y del impacto social medido en empleo.

1) La envergadura presupuestal del problema. Un cálculo grueso permite revisar ambos asuntos. El número de viviendas adicionales necesarias en 21 países de América Latina no serían al año 1965 menos de 26.2 millones en el área urbana y de 21.9 millones en el área rural y, si la tendencia a la formación de tales déficit continuara, al año 2000 por lo menos se habrían duplicado.^{51/}

^{51/} ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Situación de la vivienda en el mundo y estimación de las necesidades de vivienda, Nueva York, 1965.

Cuadro 1

DESGLOSE DE FACTORES DEL PROYECTO REPRESENTATIVO DE
LA VIVIENDA DE BAJO COSTO

(Pesos centroamericanos = dólares)

Factor	Total	Porcentaje
<u>Total</u>	<u>4 611 355</u>	<u>100.00</u>
Salarios	847 987	18.38
Sueldos	779 630	16.90
Utilidades	2 149 281	46.60
Pagos al exterior	655 534	14.23
Otros factores	179 423	3.89
Salarios más sueldos	1 627 617	35.28

Cuadro 2

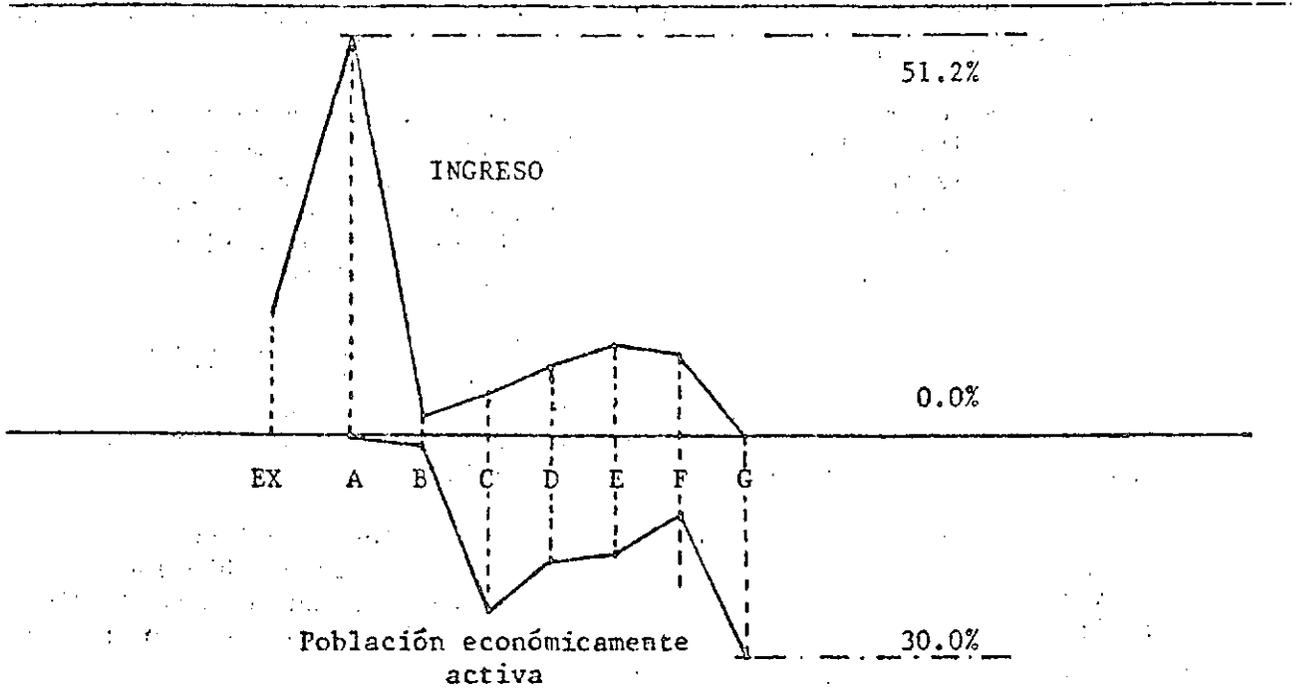
DISTRIBUCION DEL INGRESO GENERADO POR UN PROYECTO REPRESENTATIVO
DE LA VIVIENDA DE BAJO COSTO

(Pesos centroamericanos = dólares)

Rangos de ingreso personal	Proyecto (total)	%	Venta del terreno	%	Producción y comercialización de materiales	%	Construcción	%	Administración, financiamiento y promoción	%	Actividades derivadas	%
Total	4 611 855	100.0	182 880	100.0	992 878	100.0	1 862 420	100.0	1 010 463	100.0	563 214	100.0
%	100.0		4.0		21.5		40.4		21.9		12.2	
2 000 y más	2 361 625	51.2	182 880	100.0	398 901	40.2	817 105	43.9	736 068	72.8	226 681	40.2
1 000-1 999	150 304	3.3	-	-	32 168	3.2	52 087	2.8	48 666	4.8	17 383	3.2
500- 999	253 330	5.5	-	-	47 318	4.8	93 765	5.0	85 165	8.5	27 082	4.8
250- 499D	376 681	8.2	-	-	54 557	5.5	231 358	12.4	60 832	6.0	29 934	5.5
100- 249E	571 032	12.4	-	-	38 090	3.8	452 652	24.3	58 735	5.8	21 555	3.8
50- 99F	243 349	5.2	-	-	16 388	1.7	196 920	10.6	20 997	2.1	9 041	1.7
0- 50G	-	0.0	-	-	-	0.0	-	0.0	-	0.0	-	0.0
Pagos al exterior	655 534	14.2	-	-	405 456	40.8	18 533	1.0	-	0.0	231 543	40.8

Esquema 3

DISTRIBUCION Y CONCENTRACION PORCENTUAL DEL INGRESO GENERADO POR EL PROYECTO REPRESENTATIVO DE LA VIVIENDA DE BAJO COSTO



Nota: Ex = pagos al exterior; A hasta G = rangos de ingreso personal señalados en el cuadro 2.

Si a pesar de lo discutible que es la medición del déficit de viviendas (véase la página 36 de este documento), se aceptara que para satisfacerlo en el año 2000 en condiciones favorables para los distintos grupos sociales, es preciso construir 60 millones de unidades nuevas en 18 años, con un promedio de 80 metros cuadrados edificadas cada una y con un costo medio por unidad de 10 000 dólares del año 1978, la inversión total alcanzaría a 600 000 millones de esos mismos dólares. El año 1978 el PBI de esos 21 países latinoamericanos alcanzó a 507 400 millones de dólares. 52/

Con esas cifras, sin pretender exactitud alguna, pero sí un rango grueso de magnitud, el esfuerzo financiero que tendrían que hacer esos 21 países consistiría en algo como destinar el 6.5% de su PBI anual a resolver en 18 años la construcción de las viviendas que cubrirían la demanda generada por el crecimiento poblacional y que abatirían el rezago acumulado en muchos decenios y en algunos casos en siglos.

Si se agregan otros déficit (la carencia de agua domiciliaria de cualquier calidad, por ejemplo, afecta al 51.9% de la población rural y urbana latinoamericana) 53/ la magnitud del esfuerzo aumenta, pero, si se manejan los déficit con mayor cuidado y realismo y se controlan los costos, esa magnitud aparentemente podría bajar.

La tasa anual de crecimiento del PBI entre los años 1960 y 1978 de Latinoamérica y el Caribe fue de 6.1%, la del incremento poblacional de 2.0% 54/, por lo tanto, no se trata de escasez de recursos sino de distribución presupuestal y de distribución de los beneficios del crecimiento económico entre los distintos grupos sociales.

Esta área indudablemente ha estado afectada por la exageración, por un lado, tal vez con la intención de apoyar reclamos presupuestales o crediticios y, por otro, probablemente para encubrir la impotencia de la burocracia tradicional para poner el problema en su lugar y para sustraerse a los intereses que la inhiben. La exageración, en lugar de apoyar el surgimiento de soluciones, se ha vuelto en contra de la decisión de encarar el problema.

2) La estrategia tecnológica para resolver el problema. Es muy probable que los Estados latinoamericanos reaccionen ante un problema grave y políticamente riesgoso, y decidan trazar una estrategia global y sectorial para abordar con seriedad esta parte del problema de los asentamientos humanos.

52/ CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina, 1979.

53/ ONU, Yearbook of National Accounts Statistics, "International Tables", Vol. II, Nueva York, 1980.

54/ Ibid.

Ante esa posible decisión cabe discutir un segundo mal entendido: la supuesta eficiencia de la opción artesanal para construir con efectos rápidos y poderosos en el empleo y con costos menores que las opciones intensivas en capital. Los antecedentes empíricos mostrados en el punto anterior ayudan a esclarecer este aspecto: no parecen haber en las opciones artesanales (salvo tal vez a pequeña escala) efectos benéficos, sino lo contrario: costos mayores, poco empleo y facilidad a la concentración de los ingresos generados (véase la página 40 de este documento).

Si realmente se decide actuar para atacar este problema, es evidentemente necesario investigar la hipótesis de la industrialización y nacionalización de la construcción y, probablemente, llegar a normar la producción de los insumos para hacerlos más fácilmente ensamblables o para mecanizar el montaje. Es posible que al menos en los países mayores resulte conveniente la instalación de plantas regional y ecológicamente diferenciadas en sus procesos y productos para producir a gran escala y bajo costo. Si en la fase analítica del proceso de planificación se confirma la validez de la hipótesis de la industrialización, surge como área trascendental de estudio la selección de tecnologías mecánicas y el diseño de un programa que integre a las unidades productivas existentes con las nuevas.

c) La esfera de la funcionalidad

Se ha mencionado varias veces en este documento, pero conviene reiterarlo: "los problemas contenidos en las esferas de la oportunidad, habitabilidad y funcionalidad son aquellos que se refieren a que las personas, grupos o conjuntos de personas, perciben y acceden desde sus patrones y modelos culturales referenciales a mayores o menores, o mejores o peores oportunidades de satisfacer sus aspiraciones; que habitan en condiciones satisfactorias o insatisfactorias, y que viven en un complejo y contexto comunitario bien o mal resuelto, que funciona con eficiencia o sin ella".

Esta esfera contiene problemas derivados del crecimiento desordenado e inorgánico de las ciudades. Son problemas incubados en la ausencia de autoridad sobre los procesos de desarrollo urbano o de renuencia de los Estados a prevenir y concertar acuerdos y controles en el contexto político, económico y social que explica la aceleración de la urbanización concentrada latinoamericana y sus características físicas, espaciales y funcionales.

Se trata principalmente de: i) las formas de uso del suelo; ii) el ordenamiento de los usos del suelo; iii) la constitución de las partes o módulos urbanos; iv) los flujos originados por las actividades humanas individuales; v) los flujos de bienes y servicios requeridos por el ente urbano; vi) las entradas y salidas del metabolismo social urbano, y vii) la formación del medio ambiente artificial y sus relaciones e interacciones con el medio ambiente natural.

En tales categorías del análisis y planeamiento urbano se encuentran manifestaciones concretas como las siguientes: hacinamiento, circulaciones parásitas, congestión del tránsito, pérdida de identidad de los individuos y de los grupos sociales, contaminación o degradación del medio ambiente artificial y natural, etc.

Se trata, en suma, del campo tradicional y profusamente abordado por la planificación física y el diseño urbano, y de costos sociales y económicos de la aglomeración descontrolada y excesiva que gravan a todas las partes del cuerpo social.

En este caso, no parece necesario hacer una revisión y propuesta de variante de enfoque metodológico más allá de sostener, que para que la planificación física pueda lograr sus objetivos, debe reconocer la génesis social de las manifestaciones que encara y que, por lo tanto, debe formar parte de un proceso único e intercomunicado de planificación que permita tocar las causas.

E. Los sistemas nacionales de planificación

La planificación ha evolucionado en los países latinoamericanos hasta llegar a ser efectivamente una actividad de apoyo a las decisiones de gobierno. En unos casos más que en otros ha sido o está en camino de ser adoptada como "método planificado de gobierno". Es el reconocimiento a que la complejidad y dureza de los obstáculos que afrontan los procesos de desarrollo no se allanan con decisiones o acciones aisladas y compartimentalizadas, sino, por el contrario, con conjuntos integralmente estudiados y diseñados de decisiones y acciones ejecutadas coordinadamente. Todo ello implica la transformación, más o menos avanzada según los casos nacionales, de una actividad planificadora dispersa en sistemas nacionales de planificación tendientes a facilitar la planificación integral. Sin embargo, dentro de una línea de superación, aparentemente todavía subsisten obstáculos importantes, que se mencionan brevemente más adelante.

La planificación de los asentamientos humanos en el enfoque y marco metodológico expuestos, es especialmente sensible --como se ha visto a lo largo de este documento-- al requisito de la integralidad del estudio y el diseño de las acciones y decisiones a ejecutar por los sectores público y privado; de allí que la institucionalidad de la planificación, en cuanto a estructura, contenidos de los eventos de planificación y macroprocedimientos, formarían parte de la revisión metodológica necesaria para que la planificación eficaz de los asentamientos humanos sea posible.

Por eso es, que después de comentar las principales deficiencias que ha mostrado la planificación, se presenta a lo que se interpreta como el óptimo tendencial institucional latinoamericano traducido a una propuesta de conformación de sistemas nacionales de planificación.

1. Las deficiencias de la planificación

En distintas oportunidades evaluadoras de la planificación formal en Latinoamérica, tanto del nivel global, como del nivel, momento, dimensión o campo espacial --generalmente referido al desarrollo regional-- se ha concluido en la existencia de una situación de crisis. ^{55/} Se considera

^{55/} Véanse ILPES, Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, Siglo XXI, 1974; ILPES, Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, Siglo XXI, 1976; Documento de expertos del ILPES no publicado, Metodología general para la formulación de estrategias de desarrollo a largo plazo, Santiago de Chile, 1969; Colegio de México, Seminario sobre planificación regional, México, 1978; CEPAL, "La planificación en América Latina", Boletín Económico de América Latina, Vol. XII, No.2, octubre, 1967, e ILPES, Un enfoque crítico de la planificación en América Latina (mimeografiado), 1970.

que casi siempre en su totalidad o, en parte, los planes o programas resultan declarativos o su utilidad limitada a cumplir un requisito del crédito externo, sin lograr traducirse, en la medida suficiente, en acciones o decisiones prácticas.

Las causas señaladas de la crisis son variadas y las más importantes, aunque no consensuales, aluden a la existencia de marcos políticos desfavorables a la utilización del método planificado de gobierno; a la adopción de estrategias de desarrollo que resultaron inviables o que eran equivocadas; a la inadecuación institucional asociada a deficiencias técnicas y carencias financieras, y a vacíos o debilidades teóricas y conceptuales, entre las cuales destacaría la desatención a las relaciones entre teoría, práctica y planificación en sus aspectos de contenido y forma.

Habría que considerar también que las ideas predominantes que han convergido a determinar los filtros teóricos interpretativos y los enfoques, procedimientos y técnicas de la planificación formal, están indudablemente marcadas por el privilegio de la dimensión macroeconómica del desarrollo.

Parece ser que, todavía en muchos casos nacionales, se espera del manejo de la economía en sus macrovariables, o de determinaciones de política económica global, reacciones en cascada que lograrían los efectos microeconómicos y sociales buscados. Cuando se revisan los planes nacionales de desarrollo socioeconómico se observa que a lo sumo se concede la necesidad de introducir de soslayo alguna atención al ordenamiento regional del desarrollo y a asegurar ciertos efectos mediante la adjudicación de cuotas del presupuesto público a los llamados sectores sociales (educación, salud, vivienda, etc). En ese planteamiento suele argumentarse que el análisis micro es responsabilidad de los sectores y que por lo tanto la consideración del "detalle" estaría dada en el proceso de planificación y que el momento adecuado es la evaluación de los proyectos de inversión. La evaluación de la inversión (que representa sólo un tipo de acción) sería, pues, nada menos que la actividad que dentro del proceso de planificación aseguraría la congruencia de los planes, programas y proyectos globales, sectoriales y espaciales con la política económica y la estrategia de desarrollo.

Lo anterior reseña muy brevemente el esquema economicista y generalista de la planificación del desarrollo dado en la mayor parte de los países que, en suma, maneja metas económicas, desconsidera las metas sociales y carece de cualquier posibilidad de introducir como variable la dimensión socioespacial del desarrollo, donde se inscribe la planificación del asentamiento humano y de las unidades de ese proceso: de los asentamientos humanos.

/"Es decir,

"Es decir, abandonar la planeación que parte de los grandes agregados macroeconómicos, tasas de inversión, de ahorro, de productividad, para llegar finalmente a cantidades de producto bruto nacional, para atender más bien a las cosas mismas, los satisfactores que es necesario producir para satisfacer las necesidades esenciales de la población, y los equipos, maquinarias y unidades productivas que se requieren a su vez para lograr esa producción de bienes y servicios. Volver al derecho el mundo al revés de las grandes abstracciones económicas, y centrar de nuevo la atención en el hombre y en sus necesidades más perentorias." 56/

La cita anterior sirve para aclarar las ideas del párrafo que la precede y para señalar que la planificación y su discusión tiende a salir de los ámbitos especializados desde que se acepta su utilidad y se comprenden las consecuencias sociales del enfoque economicista y generalista.

Una planificación con esas deficiencias generales no ha dado cabida al manejo de la dimensión socioterritorial del desarrollo y por lo tanto a la intervención del proceso del asentamiento humano y ha desarrollado una institucionalidad coherente con el enfoque criticado. Asimismo, cuando se concluye en que la planificación de él y de los asentamientos humanos es tarea del sistema nacional de planificación o labor conjunta de sus componentes o subsistemas global, sectorial y espacial, y no sólo tarea y responsabilidad de grupos de planificadores aislados, surge la necesidad de perfeccionar tales sistemas, o de avanzar a su constitución real.

2. Una propuesta de constitución de sistemas nacionales de planificación 57/

Se considera que sobre la base del aparato de planificación y de gobierno existente en los países, con ajustes, extensiones o agregados de funciones más o menos importantes según los casos nacionales, sería posible definir y delimitar institucionalmente un sistema compuesto por cuatro subsistemas: global, sectorial, espacial y de áreas críticas, que determinarían el vector horizontal del sistema. Como se verá más adelante este vector cruzaría a los cuatro subsistemas por tres niveles: nacional, regional y local, lo que constituiría el vector vertical del sistema. (Véase el esquema 4).

56/ Arturo Cantó, Periódico Uno Más Uno, México, D.F., 17 de diciembre, 1981, pág. 2.

57/ Véase PROCADE-ONU, Pablo Nudelman, "Sistemas nacionales de planificación- Aspectos conceptuales", México, 1981 (trabajo preparado para la Secretaría de Programación y Presupuesto de México).

Esquema 4

UN SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION

		Vector horizontal del sistema			
		Subsistema global	Subsistema sectorial	Subsistema espacial	Subsistema de áreas críticas
Vector vertical del sistema	Nivel nacional				
	Nivel regional				
	Nivel local				

a) Los subsistemas

i) El subsistema global. El comúnmente llamado nivel o momento, y aquí subsistema global de planificación, en cuanto asume la función de precisar la política macroeconómica y social una vez discutida, aceptada y modificada por las instancias políticas y de gobierno, constituye de hecho el elemento central y rector del sistema. Por eso es predominante e indicado para conjuntar los análisis de los restantes subsistemas que fundamenten propuestas de estrategias globales y patrones de desarrollo con capacidad para conducir a la sociedad a una determinada imagen-objetivo en el largo plazo.

Tales propuestas, una vez adoptadas por el gobierno, constituirían el primer nivel contextual del proceso de planificación, servirían para orientar las actividades de los cuatro subsistemas y constituirían la estrategia global de desarrollo socioeconómico de largo plazo, abandonándose la idea de ser posible elaborar y sostener la vigencia de "planes" de largo plazo.

En un segundo nivel contextual y orientador el subsistema global elaboraría una primera fase exploratoria de plan global de mediano plazo derivado y coherente con el anterior, que señalaría patrones de desarrollo sectoriales y espaciales y políticas generales y específicas a los restantes subsistemas para la elaboración de los programas, proyectos, y política socioterritorial del sistema, dentro de la cual quedaría incluida la política de ordenamiento del asentamiento humano.

En la segunda fase de ese nivel contextual se elaboraría la versión inicial o propuesta perfeccionada y ampliada del plan nacional de desarrollo socioeconómico para el mediano plazo, apoyado en los aportes compatibilizados de los subsistemas sectorial, espacial y de áreas críticas. Es en este momento donde estarían sentadas las bases y definidos conjuntos de acciones y decisiones sustantivos, que esperadamente dirigirían a la sociedad hacia la imagen-objetivo mediante la concreción de la estrategia

No existirían planes globales de corto plazo. La tarea del subsistema global al corto plazo se traduciría en asesoría constante a las decisiones de gobierno que inciden sustantivamente en la aplicación de la estrategia y del plan de mediano plazo. Esa labor estaría apoyada en el análisis permanente de la trayectoria de la estrategia, del plan, y de la realidad. El subsistema global asumiría además la responsabilidad de integrar los presupuestos anuales de inversión y gasto públicos y de analizar la conducta real de los sectores público y privado versus la conducta prevista en la estrategia y en el plan global. De este modo el subsistema global asumiría el control y la evaluación del funcionamiento del plan y de su impacto en la sociedad y en el espacio.

ii) El subsistema sectorial. El subsistema sectorial realizaría los análisis que permitan proponer los patrones y la política de los sectores para incidir en el desarrollo y, una vez definidas por el sistema y aceptadas por el gobierno la imagen-objetivo y la estrategia general, donde uno de los elementos sustantivos a considerar por los sectores es la dimensión socioespacial del desarrollo, compondría sus propias estrategias y políticas sectoriales y los programas o agrupaciones de proyectos encuadrados en el contexto y en el tiempo del plan global. Igual que el subsistema global, asumiría la función evaluadora de la conducta realmente obtenida y del impacto de los sectores en el proceso de desarrollo.

iii) El subsistema espacial. El subsistema espacial dirigiría su actividad a generar la política nacional, regional y local de utilización y organización social del espacio y a definir componentes concretos, o proyectos o conjuntos de proyectos sectoriales que debieran ejecutarse para plasmar en el espacio esa política. 58/

Este subsistema tendría que incluir a tres áreas estrechamente relacionadas, para atender: i) al ordenamiento del asentamiento humano (o del territorio); ii) al desarrollo de regiones y iii) a la corrección de los asentamientos humanos.

iv) El subsistema de áreas críticas. El subsistema de áreas críticas resulta de observar y aceptar la realidad. A veces ante la urgencia o relevancia de atender temas o espacios críticos y otras debido a la inoperancia de los sistemas de planificación, los países han debido recurrir a aislar del aparato tradicional de planificación y a veces incluso de gobierno, la concepción y ejecución de grandes programas o proyectos destinados a resolver esas situaciones. Mientras eso no cambie, los sistemas deberían incluir tal tipo de unidades de planificación incorporándolas paulatinamente al aparato normal en la medida de su progreso. Como todos, este subsistema debiera asumir la función evaluadora de sus propias determinaciones una vez actuadas y de otras en las áreas afectadas.

58/ No está de más aclarar que el concepto de proyecto rebasa la noción de inversión o de ejecución de obra física y que incluye la concepción de decisiones que no implican inversión. A menudo decisiones acerca de la organización de la producción, de los servicios, y de la circulación de bienes y servicios tienen tanta o más capacidad que la inversión para impulsar la política socioeconómica y su componente espacial.

/b) Los niveles

b) Los niveles de planificación

En la planificación tradicional inserta en el esquema criticado es predominante el funcionamiento de "arriba para abajo", lo que implica determinaciones más basadas en estadísticas que en el conocimiento detallado de los hechos reales. Parece indiscutible que a un proceso de planificación, cualquiera que sea el proyecto político que implemente, le resulta indispensable acercar el lente al objeto y alimentarse desde abajo. Además, de ese modo el método planificado de gobierno tendría capacidad para ensanchar la base política que le facilite avanzar en la dirección deseada.

Por eso es que, además de existir en el esquema de sistema nacional de planificación propuesto cuatro subsistemas integrados (vector horizontal), son necesarios tres niveles o asientos espaciales de la planificación de los cuatro subsistemas (vector vertical): el país (gobierno central); la región (gobierno o gobiernos estatales o provinciales), y el ámbito local (gobierno departamental, distrital, municipal, o de corregimientos).

El nivel nacional mantendría una relación directa con el nivel sub-regional o regional cuando corresponda, y por su intermedio con el nivel local. A partir de la imagen y estrategia preconformaría el plan global, los programas sectoriales y la política socioterritorial correspondientes a ese plan (fase exploratoria). El nivel local --a la vista y vivencia del "detalle", de sus intereses y del marco y exigencias nacionales, regionales y subregionales-- en una actividad que sería anterior, posterior o paralela a la de los restantes niveles, comunicaría y discutiría con el nivel inmediatamente superior: en general el municipio con el Estado o provincia y éste con el gobierno central.

De ese modo existiría un nivel intermedio o regional que integraría, en planes regionales, las determinaciones que surgen en la cúspide y en la base, desagregando para la subregión o región la imagen y estrategia, el plan global, los programas sectoriales, la política socioterritorial y los programas surgidos en el subsistema de áreas críticas.

El plan global final (permanentemente revisado y ajustado) incorporaría, pues, los aportes sectoriales, la política socioterritorial, los programas de áreas o espacios críticos y tendría tantas versiones --aunque de contenido y alcances de globalidad descendente-- como unidades socioespaciales se decida que conviene definir o aceptar.

En suma, se sostiene que, si se acepta la importancia que tiene para el desarrollo y se desea en consecuencia incorporar efectivamente la dimensión socioterritorial al plan global de desarrollo, es indispensable que éste se gesté en un flujo reiterado de "arriba para abajo" y de "abajo para arriba" y que sea ajustado a la diversidad de situaciones o potencialidades regionales o subregionales existentes.

/La generación

La generación de los flujos desde la base y su consideración, procesamiento e integración y compatibilización con los flujos superiores en el nivel intermedio, pueden, tal vez, ser objeto de dos procedimientos:

i) existencia de un dispositivo del sistema central que ausculta, dialoga y acuerda en la base y que coordina en la subregión o región, y ii) depósito de la función de base en las autoridades municipales o distritales, con apoyo de recursos humanos y financieros de los gobiernos estatales o provinciales o del centro, y depósito de la que corresponde al nivel intermedio, en las autoridades estatales o provinciales, con o sin apoyo, de recursos humanos y financieros. Entre esas opciones caben --naturalmente-- otras intermedias o combinaciones de ambas.

c) Los productos del proceso de planificación

El producto general del proceso de planificación, que se estima que debiera ser único, permanente y elástico, consiste en un conjunto integrado de ideas, decisiones y acciones, que el gobierno --si en definitiva las asume-- puede hacer obligatorias, inductoras o indicativas para los distintos componentes del cuerpo social, incluido el aparato del Estado. Son elaboraciones que desarrollan las unidades de planificación y de gobierno que componen a cada uno de los cuatro subsistemas, con los grados de apertura a la participación extragubernamental que se decida adoptar o que logre el propio proceso.

El conjunto de ideas, decisiones y acciones a que se alude, estaría incorporado en los productos particulares de los subsistemas y niveles que se detallan en seguida.

i) Estrategia a largo plazo para el desarrollo nacional. Que incluiría el trazado de la trayectoria y la definición de los medios para alcanzar la imagen-objetivo propuesta a los componentes o fuerzas sociales nacionales. Este tipo de definición del gobierno, o de proposición a la sociedad, suele constituir los llamados planes globales de desarrollo socio-económico para el largo plazo, aun cuando los elementos de la estrategia y la imagen queden más o menos implícitos en la política socioeconómica general y en las políticas globales, sectoriales y raras veces socioterritoriales.

ii) Plan global nacional de desarrollo socioeconómico para el mediano plazo. Sería la síntesis integrada de las propuestas del sistema y guía o norma para las decisiones del gobierno. Constituiría el nexo entre la estrategia y la toma de decisiones y las acciones.

iii) Programas sectoriales para el desarrollo nacional. Los plazos serían variables. Los conjuntos de proyectos, que formarían la totalidad o partes de programas, se ordenarían según su ejecución se prevea al corto, mediano o largo plazos. Los programas constituyen los instrumentos definitorios de la acción del gobierno y los sectores, los brazos ejecutores del plan.

/iv) Política

iv) Política nacional correctora del asentamiento humano (o del ordenamiento territorial). Sólo es concebible al largo plazo, aunque obliga a ordenar en el tiempo a las decisiones o acciones globales o sectoriales que conducen a la imagen. Va mucho más allá de ser guía o norma para decisiones de localización y enlace. Debería formar parte de la imagen y puede brindar elementos estratégicos sustantivos. Su objetivo es nada menos que la racionalización del uso del espacio nacional, lo que implica en el caso latinoamericano recorrer el camino para corregir las distorsiones históricamente ocurridas.

v) Planes regionales o subregionales de desarrollo. Se refieren al desarrollo de regiones o de subregiones y no al desarrollo "regional nacional". En la propuesta que se ha detallado, la espacialización del desarrollo corresponde al manejo de la dimensión socioterritorial, que es abordada por todo el sistema nacional de planificación en todos sus productos, bajo el paraguas ordenador de la política nacional ordenadora del asentamiento humano.

Serían también globales e insertos en el subsistema global en un rango de globalidad menor que la del plan nacional. Sin embargo, debe considerarse que todas las políticas que para definirse requieren la visión nacional conjunta, inciden unas más, o más claramente que otras, en el desarrollo de las regiones y de todas las partes socioterritoriales del país, cualquiera que sea su escala.

vi) Planes locales de desarrollo socioeconómico y espacial. El nivel local operacional en Latinoamérica es el municipio u otras designaciones para las unidades administrativas y políticas menores de los países. En la mayor parte de ellos --no siempre en los de menor tamaño-- el municipio es sinónimo de asentamiento humano o de comunidad territorial. Aunque no sea así, el marco metodológico planteado --destinado a la práctica de la planificación-- debería aceptar como unidad de planificación a esa unidad operacional, aunque incluya unidades menores de asentamiento humano; lo que se justifica, por razones operativas y por el supuesto de existir entre ellas lazos suficientes que les darían el carácter de entes integrados o deseable y posiblemente integrables con facilidad.

El plan local es parte del producto del funcionamiento del vector vertical del subsistema global del proceso de planificación y se cruza horizontalmente --a su nivel-- con iguales vectores verticales de los restantes subsistemas.

Es decir, determina (o propone) integrado, tanto a los niveles regional y nacional en términos globales, como a los subsistemas sectorial y de áreas críticas cuando corresponda, con incidencia y consideración --también a su nivel-- de la política nacional, regional y local de utilización y organización social del espacio u ordenamiento territorial.

Su ejecución correría a cargo: de los sectores centralmente administrados o de las unidades municipales de ejecución o administración existentes o que resulte conveniente crear.

II. UN MODULO METODOLOGICO

El objetivo de este capítulo es mostrar el tipo de metodologías y de técnicas que se desprenden del marco metodológico expuesto en el primer capítulo. No se espera aportar una metodología utilizable directamente, salvo que la información que exige el procedimiento esté disponible o sea fácilmente elaborable. Lo que se pretende es poner a la vista el recorrido que habría que hacer para pasar del marco metodológico al método mismo, para pasar desde la comprensión del objeto a intervenir planificadamente, al diseño de acciones o decisiones prácticas.

Del espectro de partes que tendría que cubrir la planificación efectiva de los asentamientos humanos, se separan las actividades económicas que son generadas por las necesidades de vivienda y de elementos de infraestructura y equipamiento que exige el funcionamiento de sus servicios conexos.

El módulo metodológico que se presenta, ^{59/} resuelve el estudio de uno de los elementos sustantivos del procedimiento que respondería al objetivo supuesto de existir la decisión de encarar el diseño de un programa sostenido para abatir el déficit de vivienda de los sectores nacionales de bajo ingreso, lo que incluiría las carencias, insuficiencias o deficiencias de agua potable, alcantarillado, drenaje de aguas de lluvias, energía eléctrica y circulación peatonal y vehicular en las áreas próximas a la vivienda.

El elemento a que se alude está compuesto: por el análisis del costo de un programa ejecutado y representativo de la acción en vivienda; por el análisis del destino social de la inversión en vivienda, y por el análisis del componente de importación directa, indirecta y oculta de materiales y componentes para la construcción de vivienda y para la construcción de los elementos de infraestructura o equipamiento ya señalados. Es decir, se trata de conocer los costos de construcción logrados y los costos de construcción logrables; la magnitud y distribución dadas del ingreso generado por la actividad constructora y las correcciones posibles, y el grado de dependencia del exterior que afecta a la industria constructora (lo cual entre otros aspectos implica debilitar el impacto en el empleo nacional) así como la identificación de los cambios que permitirían disminuirla. Son tres partes, de la fase analítica del proceso de planificación de los asentamientos humanos, que permiten el diseño de elementos socioeconómicos de política apuntando principalmente a la solución de los problemas de los asentamientos humanos ubicados en las esferas de la oportunidad y de la habitabilidad.

^{59/} Ha sido aprovechada una experiencia del autor de este trabajo en un estudio concertado entre los seis países del Istmo Centroamericano y la subsección de la CEPAL en México, que en parte fue traducida al documento de CEPAL, La vivienda como necesidad básica, op.cit.

A. El procedimiento general

Para que quede claro en qué contexto mayor juega su rol el producto del módulo metodológico que se expone, conviene, en términos muy resumidos y generales, describir el procedimiento en que se inserta el módulo metodológico. Consta de cuatro etapas:

1. Conocimiento del tema
2. Información básica
3. Resultados intermedios
 - a) Análisis de la estructura del costo de un programa ejecutado y representativo de la acción en vivienda
 - b) Análisis del destino social de la inversión en vivienda
 - c) Análisis de cobertura y capacidad industrial instalada
 - d) Análisis del componente de importación directa, indirecta y oculta de materiales y partes para la construcción de vivienda
 - e) Inventario de recursos naturales para el proceso productivo de vivienda
 - f) Evaluación comparada de la calidad funcional de los materiales básicos tradicionales e industriales
 - g) Discusión de alternativas de organización y participación a lo largo del proceso productivo
4. Resultados finales
 - a) Déficit de vivienda
 - b) Política general de vivienda
 - c) Estrategia de vivienda para los grupos sociales de menores ingresos

1. Conocimiento del tema

El contenido de esta etapa se refiere al ámbito nacional e internacional.

a) Del ámbito nacional

Consiste en examinar y elaborar fichas resumidas de los planes, programas, proyectos, investigaciones, estudios o documentos elaborados que tengan relación directa con el tema. La finalidad de esta actividad es conocer qué se ha pensado o se piensa sobre el tema; qué se ha propuesto o se propone hacer; cuáles son las orientaciones o definiciones de política y estrategia para abordar el subsector económico industrial de la construcción y el sector social vivienda, y, finalmente, sirve para extraer información coincidente con la que requiere este procedimiento o adicional.

/b) Del

b) Del ámbito internacional

Se refiere al conocimiento evaluado de las bases teóricas y conceptuales disponibles y a la discusión de enfoques específicos y de casos de los países latinoamericanos.

Una vez sistematizado el conocimiento del tema conviene discutirlo dentro de los equipos nacionales formados para abordar el estudio. Se trata de difundir e integrar los conocimientos parciales de los componentes del equipo de trabajo y de elaborar un documento sintético de trabajo.

2. Información básica

Se refiere a: i) población; ii) inventario censal de vivienda (existencia, densidad, materiales predominantes y servicios); iii) inventario ocular de vivienda (densidad, estado estructural, calidad sanitaria, aceptabilidad de la calidad en calificación de sus ocupantes, etc.); iv) precios unitarios y medidas de los materiales de construcción disponibles; v) jornales o retribuciones diarios por especialidad y partidas; vi) requerimientos unitarios de mano de obra por partidas, y vii) costos del transporte por tonelada/kilómetro.

3. Resultados intermedios

a) Análisis de la estructura del costo de un programa ejecutado y representativo de la acción en vivienda

Corresponde a la primera parte del módulo metodológico que se detalla más adelante.

b) Análisis del destino social de la inversión en vivienda

Corresponde a la segunda parte del módulo metodológico que se detalla más adelante.

c) Análisis de cobertura y capacidad industrial instalada

Consiste en registrar qué se produce por regiones en el país y cuál es la capacidad de producción utilizada y no utilizada de las unidades industriales dirigidas a proveer los materiales y componentes básicos de la construcción de la vivienda y de la infraestructura de la urbanización.

/d) Análisis

d) Análisis del componente de importación directa, indirecta y oculta de materiales y partes para la construcción de vivienda

Corresponde a la tercera parte del módulo metodológico que se detalla más adelante.

e) Inventario de recursos naturales para el proceso productivo de vivienda

Es necesario conocer la existencia y localización de las materias primas necesarias para la producción de los materiales y componentes básicos. Además es preciso apreciar la existencia de materiales naturales de uso directo o de elementos para transformaciones artesanales.

f) Evaluación comparada de la calidad funcional de los materiales básicos tradicionales e industriales

Es un paso destinado a desmitificar la calidad de los materiales de construcción y a seleccionar aquellos que realmente respondan a las distintas solicitaciones mecánicas y sanitarias que exige una vivienda de buena calidad.

g) Discusión de alternativas de organización y participación a lo largo del proceso productivo

En este paso corresponde discutir --en esencia-- la eficiencia social del funcionamiento de los programas de dotación de vivienda, que no es sólo función del número y calidad de las unidades entregadas a los usuarios o colocadas en el mercado, sino, fundamentalmente, del impacto social generado por la actividad económica, el cual es altamente sensible a las formas de organización porque se opte para los distintos hitos del proceso productivo.

4. Resultados finales

Se refieren a: 1) magnitud del déficit de vivienda; 2) estrategia de vivienda para los grupos sociales de menores ingresos, y 3) elementos para una política general de vivienda que, con otras políticas, concorra a resolver principalmente los problemas situados en las esferas de la oportunidad y la habitabilidad de los asentamientos humanos.

B. El módulo metodológico

1. Análisis de la estructura del costo de un programa ejecutado y representativo de la acción en vivienda

a) Composición del programa

Debe estar compuesto por un conjunto de proyectos que representen realmente lo que se hace en vivienda dirigido a los sectores sociales de bajos ingresos a medios. Se supone que, en general, cuatro tipos de proyectos serían representativos: lotes urbanizados; lotes con unidad de servicios sanitarios instalados; lotes con unidad mínima de vivienda y servicios sanitarios instalados (24 a 60 metros cuadrados edificados), y soluciones de conjuntos de viviendas intermedias (60 a 120 metros cuadrados edificados). Si se da, o está planteada la intensificación vertical del uso del suelo, conviene agregar un proyecto representativo de esa política.

b) Procedimiento

i) Costo general. Será necesario establecer los costos reales de cada uno de los proyectos y relacionarlos con las densidades obtenidas para cada unidad de vivienda (m² edificados y cubiertos/tamaño medio familiar). Como se incluyen proyectos no habitables de inmediato, será necesario agregar los costos faltantes hasta hacer plenamente eficientes a las viviendas. Se trata de trabajar con los costos reales totales y de poder comparar las alternativas de soluciones.

ii) Costos parciales. Cada uno de los proyectos estará constituido por costos imputables a alguna de las partes siguientes:

- Adquisición de terreno, impuestos, derechos, permisos, comisiones, etc. Si interviene crédito, pago del servicio de la deuda
- Movimientos de tierra, limpia, accesos
- Urbanización; por lo cual se entiende: la construcción de la infraestructura compuesta por conductos de agua potable o común, alcantarillado, drenaje de aguas de lluvia, comunicaciones, etc.; tendido de redes de energía; transformadores; construcción de circulaciones vehiculares y peatonales; cierros generales; conexiones domiciliarias y arborización o áreas verdes
- Construcción de unidades sanitarias, unidades básicas de vivienda, vivienda y edificios o instalaciones para servicios
- Transporte de materiales, máquinas, herramientas y fuerza de trabajo

- Organización; se refiere a sueldos, honorarios y otros gastos pagados por el Estado o por las instituciones promotoras para la atención o vigilancia directa de las obras: profesionales residentes, inspectores, promotores, instructores, movilización, viáticos, equipo, etc.
- Financiamiento; incluye el servicio de créditos internos o externos contraídos por el Estado o por empresas promotoras para financiar las obras y por adquirentes de materiales, componentes, lotes, unidades básicas o viviendas

iii) Costos por partidas. Las siete partes detalladas están constituidas por partidas (renglones) que figuran en los presupuestos correspondientes o de los cuales pueden ser extraídas y ordenadas. Por ejemplo, las partidas más comunes de la edificación son las siguientes: fundaciones, muros, losas o entramados horizontales, losas o entramados de cubierta, cubiertas, puertas y ventanas, pisos, revestimientos, instalaciones, artefactos, pinturas y otros acabados, cierros, accesos y jardín. El conocimiento detallado del costo presupuestado de cada partida facilita los pasos siguientes:

c) Pago a factores de la construcción

Es necesario imputar el gasto que corresponde a cada partida a alguno de los siguientes factores:

- Salarios
- Sueldos
- Materiales
- Pagos al exterior
- Utilidades
- Actividades derivadas 60/

60/ Existen, dentro de la inversión en construcción, pagos a servicios y a insumos que inciden en otras actividades económicas (derivadas). La distribución de los beneficios generados por ellas debe ser analizada aparte.

/d) Pago

d) Pago a los factores industriales

No debe quedar oculto en el pago de materiales y componentes la distribución del gasto en los siguientes factores:

i) Valor agregado neto

- Salarios
- Sueldos
- Intereses
- Alquileres
- Utilidades
- Impuestos

ii) Insumos nacionales

- Materias primas
- Material indirecto
- Energéticos o energía
- Depreciación o amortización
- Servicios públicos
- Acarreo y transporte
- Publicidad y promoción

iii) Insumos importados y regalías

2. Análisis del destino social de la inversión en vivienda

Las magnitudes obtenidas en los pasos anteriores, apoyadas en el conocimiento de los precios de materiales y componentes, de los costos y requerimientos de mano de obra, de los rangos de sueldos por funciones, y en la experiencia técnica, permiten distinguir a qué grupos sociales ordenados por rangos de ingreso benefician los pagos, que es uno de los productos finales que se busca.

3. Análisis del componente de importación directa, indirecta y oculta de materiales y partes para la construcción de vivienda

Cada línea de producción debe ser examinada para detectar y medir la presencia de importación total o parcial en el proceso de producción. Es importante considerar los tipos de energía empleados y su origen. Implica ver en detalle los procesos de producción y la composición de sus costos. Obliga al desempeño de conocedores de cada proceso productivo.

4. Pasos y productos del módulo metodológico.

a) Composición por factores o grupos de factores de los presupuestos de construcción de los proyectos que componen al programa

Conviene considerar los siguientes factores:

- Salarios
- Sueldos
- Materiales y otros insumos físicos
- Utilidades y gastos generales

Este producto dejará a la vista la distribución de la inversión entre cuatro factores relevantes.

b) Estructura porcentual del costo de producción de los principales materiales empleados en la construcción de los proyectos del programa

El costo en la industria, o en cualquier otra forma de producción de cada uno de los materiales, es visible en las contabilidades de las empresas y está compuesto por:

i) Valor agregado neto

- Salarios
- Sueldos
- Intereses
- Alquileres
- Utilidades
- Impuestos

/ii) Insumos

ii) Insumos nacionales

- Materias primas
- Material indirecto
- Energéticos o energía
- Depreciación o amortización
- Servicios públicos
- Acarreo y transporte
- Publicidad y promoción

iii) Insumos importados y regalías

Este producto y paso apoya el análisis de la transformación de la distribución de la inversión en ingresos finales de personas y ayuda a encontrar los rangos de ingreso personal a que se dirigen. Además, muestra un primer componente de importación o de pagos al exterior.

c) Costo y estructura porcentual de la comercialización de los materiales empleados en la construcción de los proyectos del programa

Se refiere a los mismos factores del paso anterior y tiene la misma utilidad.

d) Distribución porcentual por factor y por estratos de los ingresos generados por la producción y comercialización de los materiales empleados en la construcción de los proyectos del programa

Este paso se refiere a los catorce factores señalados en los dos pasos anteriores y a rangos de ingreso personal que es preciso acordar. Si se llena, el cuadro 3 mostraría el ordenamiento de los resultados respecto de los grupos de ingreso a que se dirige la inversión correspondiente a cada factor. Los porcentajes pagados a cada uno de los factores por la unidad de producción (industria) o por la unidad de comercialización, se extraen de las contabilidades, y los rangos de sueldos y salarios son conocibles en las planillas de pago mensuales y anuales de las empresas o empleadores. Los pagos a salarios, sueldos, alquileres, utilidades y a insumos importados o regalías (pagos al exterior), se pueden considerar ingresos finales y, por lo tanto, son directamente adjudicables a los rangos de ingreso correspondientes. Los restantes nueve factores requieren de otras elaboraciones para encontrar el destino de la transformación de los pagos en ingresos finales. Existen entre esos nueve factores

Cuadro 3

DISTRIBUCION PORCENTUAL POR FACTOR Y POR ESTRATOS DE LOS INGRESOS GENERADOS POR LA
 PRODUCCION Y COMERCIALIZACION DE LOS MATERIALES EMPLEADOS EN EL PROYECTO
 REPRESENTATIVO DE LA VIVIENDA DE BAJO COSTO

Material	Factor	% del total	% por factor	Ex	A	B	C	D	E	F	G	Actividades derivadas
1. <u>Cemento</u>		100.00										
	Salarios											
	Sueldos											
	Intereses											
	Alquileres											
	Utilidades											
	Impuestos											
	Materias primas											
	Material											
	indirecto											
	Energéticos,											
	energía											
	Depreciación,											
	amortización											
	Servicios											
	Acarreo y trans-											
	porte											
	Publicidad,											
	promoción											
	Insumos importa-											
	dos, regalías											
2. <u>Acero</u>												
3. <u>Etc., etc.</u>												

Nota: Ex = Pagos al exterior; A hasta G = rangos de ingreso personal.

dos grupos: los que representan servicios (intereses, impuestos, depreciación o amortización, servicios y publicidad y promoción) y los que corresponden a actividades productivas (materias primas, material indirecto, energéticos o energía y acarreo y transporte). Para analizar el gasto dirigido a las unidades productivas, el procedimiento es similar al expuesto. Para simplificar el análisis del gasto correspondiente a servicios --evitando el estudio de las cuentas del ejercicio presupuestal de cada institución o unidad de servicio-- es posible recurrir a la constitución de modelos si se conocen las funciones cumplidas, los rangos de remuneración de los empleos, las actividades propias del funcionamiento del servicio y los insumos requeridos.

Tanto el gasto dirigido a unidades productivas, como el que corresponde a unidades de servicio, reitera o repite en una aproximación a una progresión geométrica descendente, gastos dirigidos a otras unidades productivas que corresponden a insumos físicos. Son impulsos indirectos de la actividad constructora, que en el procedimiento expuesto reciben el nombre de actividades derivadas.

e) Distribución del ingreso generado por los proyectos que integran el programa

El paso anterior permite llenar en el cuadro 4: la columna (2), de producción y comercialización de materiales y la columna (5), de actividades derivadas. La columna (1), de venta o valor del terreno, es de llenado directo. La columna (4), de financiamiento, administración y promoción corresponde a servicios o a intermediación y es susceptible de estudio en las cuentas del ejercicio presupuestal, o en la estructuración de modelos como se expuso en el punto anterior.

El estudio de la columna (3) del mismo cuadro, que se refiere a la construcción de los proyectos del programa, se basa en la común disponibilidad en los contratos de construcción de:

- i) Planos completos;
- ii) Presupuestos detallados;
- iii) Especificaciones técnicas;
- iv) Estudios de costo por partidas y subpartidas, y
- v) Reglamentos y normas que establecen la relación entre contratante y contratista

Con esos elementos, con la información básica pertinente del punto 2, (página 58) y con experiencia en diseño, construcción, control y administración de obras, es posible recorrer partida por partida para desglosar

Cuadro 4

DISTRIBUCION DEL INGRESO GENERADO POR LOS PROYECTOS QUE INTEGRAN EL PROGRAMA

Rangos	Proyecto (total)	%	Venta o valor del terreno	%	Producción y comercializa ción de mate riales	%	Construcción	%	Financiamiento administración y promoción	%	Actividades derivadas	%
			(1)		(2)		(3)		(4)		(5)	
Total		<u>100.0</u>										
Porcentaje		<u>100.0</u>										
A												
B												
C												
D												
E												
F												
G												
Ex												

Nota: Ex = pagos al exterior; A hasta G = rangos de ingreso personal.

las magnitudes presupuestadas en factores (salarios, sueldos, utilidades, pagos al exterior, etc.). También permite este paso, paralelamente, distribuir las mismas magnitudes entre los rangos de ingreso personal acordados y los pagos al exterior. 61/

5. Utilidad del módulo metodológico

Este módulo metodológico está intencionalmente dirigido a encontrar elementos para el diseño de política en el campo de la vivienda y sus servicios conexos, que en conjunto constituyen el componente de más peso y al mismo tiempo más deficitario en los asentamientos humanos latinoamericanos, aparentemente sin ninguna excepción. De las conclusiones del tipo de estudio que facilita el método expuesto surgen: i) directrices para el diseño de los objetos físicos del asentamiento humano, en especial de la vivienda; ii) selecciones tecnológicas que apuntan a mejorar los impactos económico, social y ambiental de la inversión en vivienda y en general de aquella que canaliza la construcción en los asentamientos humanos; iii) decisiones reglamentarias y normativas dirigidas a evitar utilidades excesivas y sobrecostos innecesarios; iv) decisiones respecto de las formas de organización de la producción y comercialización de materiales y componentes y partes de la construcción, y v) decisiones en el ámbito de la gestión de los componentes del asentamiento humano.

61/ Para conocer la práctica detallada de este paso véase, CEPAL, "Análisis de factores y distribución de ingresos por renglones o conceptos", Distribución del ingreso generado por proyectos de vivienda de interés social en el Istmo Centroamericano. Análisis de un caso tipo, op. cit.