

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PROGRAMA CONJUNTO CEPAL/CELADE EN ASENTAMIENTOS HUMANOS

ENCUESTA LATINOAMERICANA SOBRE CAPACITACION EN MATERIA DE
ASENTAMIENTOS HUMANOS. ANALISIS DE LA SITUACION ACTUAL
Y PROPUESTAS PARA UN PROGRAMA DE ACCION REGIONAL */

Santiago, Chile

Julio, 1983

*/ Elaborado por el Programa Conjunto CEPAL/CELADE en Asentamientos Humanos,
en colaboración con el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos
Humanos.

C LADL - SISTEMA DOCPAL
DOCUMENTACION
SOBRE POBLACION EN
AMERICA LATINA

Capítulo I

LA SITUACION ACTUAL

1. Fuentes de información

El presente informe fue elaborado con datos reunidos desde 1978, año en que se procuró realizar una encuesta preliminar sobre la capacidad de formación en el campo de los asentamientos humanos dentro del marco de dos proyectos conjuntos de la CEPAL ^{1/} y a partir de nueva información recogida mediante un cuestionario que se envió originalmente a 266 instituciones gubernamentales, universidades y centros de capacitación e investigación de la región en abril de 1983. También se utilizaron algunos datos que figuran en un estudio preliminar realizado en 1981 por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Como el informe preliminar de 1978 no se propuso realizar un análisis cualitativo de los programas de capacitación ni una evaluación cuantitativa de los funcionarios capacitados, la mayor parte de la información que en él figura está basada en las encuestas por muestreo existentes en las oficinas de la CEPAL y en la experiencia personal de algunos funcionarios de la dependencia de asentamientos humanos que se habían desempeñado como profesores e investigadores becarios en actividades de capacitación urbana y regional en Perú, Venezuela, Brasil y Chile.

Los treinta años de experiencia de la CEPAL y del ILPES (el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, que forma parte del sistema de la CEPAL) en el campo de la capacitación, constituyen sin embargo una buena base para evaluar la capacitación en planificación económica y regional, y la información que contienen las respuestas al ya aludido cuestionario de 1983 permiten un análisis relativamente más detallado de la situación.

2. Principales clases de actividades de capacitación

La información reunida revela que en los países de la región se lleva a cabo una amplia gama de actividades de capacitación relacionadas con cada una de las categorías elegidas por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos para clasificar dichas actividades a los efectos de la encuesta mundial de capacitación.^{2/}

Los agentes comunitarios básicos

En principio, entre la masa de la población y las instituciones que se ocupan de la administración pública en el campo de los asentamientos humanos hay una capa de funcionarios intermedios que llevan a cabo dos clases de funciones políticas. Por una parte, transmiten a las autoridades urbanas las necesidades de la comunidad y sus puntos de vista sobre el mejoramiento del medio ambiente y, por la otra, promueven y organizan programas de acción en favor de la misma comunidad o de la autoridad (central o local). Son líderes comunitarios y promotores de proyectos.

que se lleva a cabo por el PNUD, la OIT y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) del Gobierno de Nicaragua. Los cursos de este programa están destinados a dirigentes comunitarios, tienen una duración de tres semanas y tienen lugar en comunidades rurales seleccionadas de acuerdo con un calendario aprobado previamente. Los métodos de capacitación se basan en la experiencia directa de la comunidad en los procesos de toma de decisiones.

En el plano gubernamental, cabe señalar el programa de capacitación permanente para líderes comunitarios de Nicaragua, donde en 1982 el ministerio encargado de los asentamientos humanos y de la vivienda, con ayuda de la CEPAL y del UNICEF, creó una unidad de capacitación popular. En la actualidad dicha unidad organiza actividades de capacitación para funcionarios del ministerio y dirigentes comunitarios.

En Bolivia, el ministerio encargado de la seguridad social y de la salud pública llevó a cabo un proyecto sobre participación de las mujeres campesinas y sus familias en los programas de salud en 50 comunidades rurales que contemplaba un sistema de supervisores y monitores.

En Ecuador, el SECAP, ya aludido, trabaja en los barrios y tugurios de Guayaquil, pero no tiene un programa nacional destinado a las organizaciones comunitarias básicas.

La Fundación para el Desarrollo Comunitario y Municipal de Venezuela (FUNDACOMUN) presta especial atención a los programas para mejorar los barrios de tugurios y las comunidades de asentamientos precarios. Dentro del marco de estos programas, la Fundación organiza actividades de capacitación para promotores y para los dirigentes comunitarios que participan en ellos.

Los administradores y los funcionarios públicos 3/

Los actuales programas de capacitación no consideran a los administradores y a los funcionarios públicos, ni a los administradores de programas, como categorías claramente distintas. Salvo algunas excepciones, ellos no han sido concebidos de manera de satisfacer necesidades prácticas concretas; al respecto, cabe señalar en especial las actividades de capacitación que llevan a cabo las universidades. Por esta razón, la capacitación de las distintas categorías de funcionarios que se necesitan en los planos central y local para administrar los asentamientos humanos y mejorar la calidad de la vida generalmente está entregada a un número reducido de instituciones no universitarias y a organismos de cooperación internacionales. Las actividades de capacitación que llevan a cabo estas instituciones consisten más que nada en cursos breves, seminarios y cursillos.

No obstante, hay que mencionar tres excepciones que, pese a ser programas de educación superior que no otorgan título universitario, se destacan por el hecho de orientarse específicamente a los asentamientos humanos. En México existe desde hace mucho tiempo una pequeña Escuela de Ingeniería Municipal, que no reviste mayor importancia para el país en su conjunto. Últimamente una institución nueva, la Universidad Autónoma Metropolitana, de Ciudad de México, estableció un programa de cuatro años para obtener el título de licenciado en el diseño de asentamientos humanos. Por su naturaleza las principales posibilidades de empleo que ofrece este nuevo programa se encuentran en el Ministerio

La UNESCO y la FLACSO organizan periódicamente (6 a 7 veces al año) cursos de dos semanas de duración sobre administración de asentamientos humanos que se realizan en diversos países de la región y que incluyen la formación de capacitadores a fin de maximizar el efecto multiplicador.

La cooperación internacional desempeña un importante papel en el mejoramiento de las destrezas administrativas y técnicas en el campo de los asentamientos humanos. Además de los cursos organizados por la UNESCO y por el Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA), institución que cuenta con el patrocinio conjunto del PNUMA y del Gobierno de España y que ha apoyado programas de capacitación en América Latina y el Caribe en colaboración con organizaciones regionales, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos acaba de organizar una serie de cursos sobre administración urbana en Bogotá, Lima y Buenos Aires, en colaboración con el Banco Mundial.

El Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias Ambientales (CEPIS) organiza toda una gama de actividades de capacitación relacionadas con los problemas del agua potable, la eliminación de desechos líquidos y sólidos y el tratamiento de las aguas.

También cabe mencionar las actividades que llevan a cabo organizaciones regionales tales como la CEPAL y la OEA.

La primera ofrece actualmente una serie de cursillos de dos semanas sobre tecnologías adecuadas en materia de asentamientos humanos. Hasta ahora, se han realizado cinco de estos cursillos en México, La Habana, Managua, Lima y Sao Paulo y se piensa realizar dos más en Brasil y Colombia en 1983. A raíz de la revisión en curso de los documentos elaborados originalmente por la dependencia de asentamientos humanos como consecuencia del proyecto de investigación conjunto CEPAL/PNUMA sobre tecnología de los asentamientos humanos, que finalizó en 1970, la CEPAL proporciona material didáctico e instructores para estos cursillos. Se está estudiando la posibilidad de realizar en el futuro esta misma clase de cursillos relacionados con otros campos del conocimiento, tales como planificación del medio urbano y pronósticos del medio urbano.

La OEA, a través del Centro Interamericano de Desarrollo Regional (CINDER), ha organizado varios seminarios sobre desarrollo regional que han versado sobre técnicas de desarrollo regional, regionalización del desarrollo, coordinación institucional y organización municipal. Otras actividades de capacitación se llevan a cabo dentro del programa integrado de desarrollo rural de la OEA y en una serie de proyectos de desarrollo urbano en Argentina, Brasil, Perú y Venezuela.

Asimismo, la OEA, en colaboración con la Universidad Nacional de Colombia, creó un centro de investigaciones sobre vivienda (CINVA) que posteriormente, en 1977, sirvió de base para la creación del Servicio Interdisciplinario de Información en Desarrollo Urbano (SIINDU), también obra conjunta de la OEA y la Universidad Nacional.

Más adelante, la OEA, conjuntamente con la Universidad de Ingeniería, de Lima, Perú, estableció el PIAPUR, que es un programa de postgrado sobre planificación urbana y regional que funcionó con gran éxito durante varios años.

Ultimamente, el Centro de Planificación y Desarrollo Regional (CEDEPLAR), organización no universitaria pública de Belo Horizonte, Brasil, inició un curso de planificación regional.

A lo menos siete universidades de Brasil, Colombia, Ecuador, México y Chile ofrecen programas de postgrado en planificación urbana y regional. Algunas instituciones metropolitanas, federales o privadas proporcionan capacitación similar a la del CENDES, ya aludido, a la de la empresa metropolitana de Planejamento de Grande Sao Paulo y el Instituto de Desarrollo Económico y Social en el Brasil y a la que ofrece el Consejo Federal de Inversiones en Argentina. Pese a que no se ha intentado llevar a cabo un análisis sistemático de sus respectivos programas, puede decirse que en esta categoría no se distingue claramente entre la planificación urbana y la planificación regional.

La planificación urbana se distingue de la planificación regional más que nada por el hecho de que aplica métodos de análisis predominantemente cualitativos. La naturaleza y carácter de los programas de postgrado en planificación (o desarrollo) urbano puede apreciarse examinando uno de ellos, el magister en desarrollo urbano de la Pontificia Universidad Católica de Chile que es quizás el más avanzado intelectualmente del grupo. El objetivo del estudio es la relación entre sociedad y espacio y formas de gestión, privada y pública, del espacio urbano en función de los propósitos técnicos y éticos asociados al desarrollo. El programa incluye las siguientes materias: desarrollo y estructura espacial, teorías y métodos de planificación, teorías de localización, análisis espacial, efectos urbanos de los proyectos territoriales, planificación urbana y desarrollo urbano.

Posiblemente podrían distinguirse algunas posiciones que se apartan del patrón dominante. A lo menos dos programas (los del FIPE y de la Fundación Getulio Vargas, ambos de Sao Paulo) apuntan a un enfoque de economía urbana. El programa de postgrado sobre estructuras ambientales de la Universidad de Sao Paulo y el programa de acondicionamiento ambiental de la Universidad de Zulia contienen elementos ambientales expresos. Finalmente, en el programa del CEUR (de Buenos Aires, Argentina) la investigación cumple una función complementaria: la capacitación de becarios investigadores, que ofrece mayores posibilidades en la región. Han participado en este programa, que ofrece períodos de capacitación de uno a dos años, becarios de varios países latinoamericanos.

3. Oferta y demanda de recursos humanos

La relación entre la demanda real y la oferta actual de planificadores egresados de los programas universitarios pertinentes es, en general, desequilibrada. Pese a que no hay datos precisos sobre el número de planificadores que egresan cada año y sobre sus ocupaciones reales, cabe suponer que son unos 200 al año. Además, todos los años regresan a sus países cerca de 50 profesionales que han obtenido maestrías o doctorados en universidades situadas fuera de la región. De ellos, sólo alrededor de un 20% encuentra empleo en organismos de planificación urbana. De hecho, en casi todos los países latinoamericanos las posibilidades reales de empleo de los planificadores son escasas. Sólo en dos países de la región, México y Venezuela, se han creado entre 1976 y 1977 nuevos organismos del gobierno central en el campo de los asentamientos humanos y del

ii) La capacitación de los mandos medios se concentra en las zonas metropolitanas. En las aglomeraciones rurales y en las ciudades pequeñas y medianas la capacidad de formación es totalmente insuficiente;

iii) En los países de menor desarrollo económico relativo, particularmente en Centroamérica y el Caribe, la capacitación especial en materia de asentamientos humanos es escasa a todo nivel. A menudo, los profesionales reciben capacitación en los Estados Unidos;

iv) La mayoría de los programas de capacitación actuales tienden a apartarse de la realidad, en especial en lo que toca a los grupos de población de menores ingresos y a sus necesidades en función de la calidad de la vida y de los servicios;

v) La capacitación profesional básica, especialmente en arquitectura e ingeniería, no permite a quienes ejercen estas carreras resolver las delicadas y complejas cuestiones sociales y ambientales que se encuentran tras los aspectos materiales del habitat humano. Más exactamente, los programas de capacitación para arquitectos e ingenieros no los preparan para desempeñarse como profesionales claves para ocuparse de los asentamientos humanos;

vi) La experiencia de los últimos treinta años lleva a dudar de la capacitación de planificadores como medio de proporcionar capacidad profesional nueva. En gran medida, la planificación tal y como la conciben muchas universidades latinoamericanas es un sustituto intelectual de la verdadera elaboración de políticas y de la ejecución concreta de acciones de desarrollo en materia de asentamientos humanos;

vii) La mayor parte de estos inconvenientes emana de la transferencia indiscriminada de conceptos básicos y de programas de capacitación de los países desarrollados a una situación que se caracteriza por el creciente desequilibrio entre la tasa de crecimiento de la población y su concentración, por una parte, y la capacidad de los países en desarrollo de proporcionar el capital y la gestión requeridos por las formas tradicionales de abocarse a la organización, equipamiento y utilización de los asentamientos humanos, por la otra.

En algunos países de la región la capacitación de los niveles intermedio y básico, incluido el fomento de una participación comunitaria real y activa, no cuenta con el apoyo de las autoridades, las que suelen considerarla como mecanismos que podrían promover la intranquilidad social.

Cabe señalar que el seminario ya aludido patrocinado por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y el Gobierno de los Países Bajos, realizado en Enschede en 1978, llegó a conclusiones análogas. El informe pertinente señala que deberán modificarse en forma drástica el alcance y la naturaleza de la capacitación en materia de asentamientos humanos, ya que la situación actual de la capacitación en los países en desarrollo es desalentadoramente inadecuada y no sólo es inaplicable a la situación real de los países en desarrollo, sino que decididamente no se orienta a la realidad de los asentamientos de bajos ingresos de estos países. El informe añade que, en la actualidad, la mayoría de los métodos de enseñanza importados no son en absoluto adecuados.7/

Capítulo II

PROPUESTAS PARA UN PROGRAMA REGIONAL DE CAPACITACION EN ASENTAMIENTOS HUMANOS

1. Necesidad de modificar las tendencias en el campo de la educación

América Latina está repitiendo la historia de los países industrializados en lo que toca a la urbanización. La población rural sigue creciendo a una tasa sumamente elevada, la industrialización no ha precedido al crecimiento urbano y el ritmo de éste no ha disminuido en los cuatro decenios desde que se inició la explosión urbana en los años cuarenta. En síntesis, la distribución de la población en el territorio y las características de los asentamientos humanos han cambiado de tal manera en América Latina en los últimos cuarenta años que han perdido gran parte de su importancia los conceptos tradicionales relativos a la vivienda y al desarrollo urbano.

Ante todo, el crecimiento sin precedentes de la población urbana y el tamaño desusado de las aglomeraciones metropolitanas ha limitado de manera real la capacidad de planificar, equipar y administrar los asentamientos humanos. La insuficiencia de los recursos económicos y de la capacidad humana y de organización de que disponen los gobiernos centrales para llevar a cabo estas funciones contribuirá, quizás más que cualquier otra circunstancia, al desarrollo de políticas de descentralización administrativa que permitirán compartir las responsabilidades con las autoridades locales y promover la participación de la población.

Por razones prácticas más bien que de principios el traslado de las funciones de control del desarrollo a las autoridades locales, que en algunos países ya se ha iniciado, exigirá disponer de funcionarios y técnicos capaces de actuar con mayor autonomía y en contacto más directo con las comunidades locales.

Segundo, las corrientes migratorias de las zonas rurales observadas desde los años cuarenta, y que siguen siendo tan fuertes como antes, han hecho que los asentamientos provisionales sean una forma normal de urbanización para un sector apreciable de la población. Sin embargo, y pese a los problemas legales, económicos y sociales que este fenómeno trae consigo es una forma de urbanización que, como se ha reconocido ampliamente, si es bien llevada puede complementar en vez de reemplazar la capacidad del Estado de reasentar los 10 millones de personas que, según estimaciones actuales, ingresan todos los años a las zonas urbanas de la región. No obstante, una estrategia política de esta naturaleza exige nuevas formas de relaciones con las comunidades institucionalmente periféricas que no tienen acceso a las formas ordinarias de asistencia técnica y financiera.

Un análisis general de la situación en materia de capacitación en asentamientos humanos en América Latina llevado a cabo por la CEPAL confirma, como se dijo, que la región muestra una contradicción básica, a saber, que mientras que en la mayoría de los países se capacitan planificadores urbanos y regionales mediante cursos de especialización de postgrado, la gran mayoría de los asentamientos humanos de la región carece de personal técnico a nivel de las municipalidades y de los gobiernos provinciales o estatales para realizar las tareas de planificación, control y gestión del desarrollo urbano. Es evidente también que las expectativas de los planificadores titulados en lo que toca a prestigio y remuneraciones los obliga a radicarse en las ciudades más grandes y a buscar puestos administrativos en órganos políticos del gobierno central en vez de trabajar en el plano local. Como la demanda de funcionarios de alta jerarquía en los ministerios de vivienda y asentamientos humanos es relativamente pequeña, estos profesionales son absorbidos por otras actividades en la administración pública y el sector privado, que por lo general no guardan relación con los conocimientos que han adquirido en los cursos de especialización.

Un estudio llevado a cabo por la CEPAL a solicitud del gobierno del Brasil entre 1975 y 1976 puso de manifiesto muchos de los problemas que confrontan las autoridades locales en el control del desarrollo urbano. En este estudio, que se llevó a cabo en diez ciudades de aproximadamente 100.000 habitantes, se reunieron pruebas en el terreno que indican que, salvo escasas excepciones, hay una escasez generalizada de información técnica, ya concebida como mecanismo complementario para la percepción y registro de las necesidades de la población o ya como base para la planificación y para la elaboración de proyectos. En el primer caso, la falta de registros técnicos limita aún más la posibilidad de que el gobierno local pueda formarse una idea adecuada de la situación. Aunque en algunos casos se lleva esta clase de registros, no siempre están actualizados. Ello puede obedecer a deficiencias de los procedimientos administrativos y a falta de experiencia en el uso de la información como base para la planificación.

Además, en la mayoría de los casos se observó una falta de capacidad de planificación, concebida como la capacidad de definir prioridades y elaborar programas de trabajo que abarquen un período de varios años. Este inconveniente se debe principalmente a que los recursos humanos son tanto cuantitativa como cualitativamente inadecuados.

Por último, se observó que los servicios urbanos que tienen vínculos institucionales con programas federales muestran menos deficiencias que aquéllos que dependen de las municipalidades. Cabe señalar, sin embargo, que en estos casos, la respuesta planificada no siempre corresponde a las necesidades de la población ni a la capacidad financiera de la municipalidad.

Como se observó, la encuesta en cuestión reveló además que, en el plano universitario, la educación formal en materias directamente relacionadas con el habitat se concentra más que nada en la capacitación de postgrado para la planificación urbana y regional. Sólo hay tres cursos universitarios conducentes al título de licenciado y de los que egresan anualmente no más de unos 50 profesionales, los que versan sobre "diseño de asentamientos humanos" (México), "urbanismo" (Venezuela) e "ingeniería municipal" (México).

Por lo general, en la capacitación profesional predomina marcadamente una visión ideal y abstracta de la realidad que carece de mayor asidero en los hechos. Al respecto cabe señalar la ausencia de materias tales como la climatología y la geografía en general, así como de información sobre la producción de materiales de construcción, las tecnologías adecuadas y los mecanismos institucionales para administrar sistemas urbanos y políticas públicas de desarrollo urbano. Por estas razones cuesta aceptar que los arquitectos, diseñadores e ingenieros sean profesionales lo bastante capacitados como para participar en la tarea de construir y mejorar los asentamientos humanos.

Junto con esta tendencia a lo abstracto que muestra la capacitación universitaria, faltan sistemas de capacitación formal de mandos medios y técnicos no universitarios no obstante que la mayor parte de las actividades que se llevan a cabo en el campo del habitat son realizadas por capataces y personas que se dedican a la autoconstrucción y que, en la práctica, la gran mayoría de los funcionarios municipales son contratados entre personas que carecen de requisitos previos. Lo anterior parece revelar que la educación académica actual es cuantitativa y cualitativamente inadecuada para las condiciones reales de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. En estas circunstancias, todo intento de ampliar el sistema actual sin antes llevar a cabo una revisión esmerada sólo podría conducir a un deterioro de la situación.

2. Un enfoque paradigmático

Varios países de la región muestran importantes señales de la tendencia, a veces bastante pronunciada, a establecer sistemas o regímenes políticos y administrativos basados en conceptos innovadores del papel de los gobiernos locales y de sus relaciones con el gobierno central; de la participación de la comunidad en todas las etapas del proceso de toma de decisiones que la afectan; del papel de la tecnología; del uso de recursos y formas y procedimientos de financiamiento no tradicionales.

En síntesis, lo que está en juego son sistemas articulados de intervención en el campo de los asentamientos humanos que, dentro del marco de las características especiales de cada sistema político, están destinados a armonizar los objetivos, políticas y proyectos del gobierno central con los intereses locales para mejorar el medio ambiente y las condiciones de vida de las comunidades territoriales, y promover la participación de la comunidad.

Esta armonización y unificación de intereses se hace posible en parte por la división y especialización de las esferas de toma de decisiones políticas, que es la consecuencia de prolongados procesos societales en los cuales desempeñan un importante papel como agentes de cambios las actividades de los profesionales en los diversos campos del conocimiento.

Dentro de este marco, la preparación de los actores para una acción social eficiente y simultánea destinada a introducir innovaciones debe integrarse en sistemas de capacitación flexibles cuyos objetivos sean claros y realistas. Se trata esencialmente de aplicar sistemas de capacitación para lograr transformaciones y no para mantener la situación existente.

Los subprogramas fueron concebidos de manera de ponerlos en práctica mediante proyectos constituidos por un conjunto de actividades recíprocamente complementarias, cuyos pormenores dependerán de los convenios de cooperación ya aludidos que se suscriban con los centros nacionales que actúen como órganos de contrapartida.

En principio, cada proyecto se inicia con un período preparatorio que no debería durar más de seis meses y que tiene por objeto actualizar la masa de conocimientos necesaria, reunir a un grupo de investigadores-instructores, y adaptar el material disponible a las necesidades específicas de cada proyecto. El personal responsable de cada proyecto forma un equipo de trabajo constituido por recursos regionales provenientes de los organismos internacionales de cooperación que operan en la región, y por recursos nacionales de contrapartida.

La etapa de capacitación propiamente tal es variable, dentro de los criterios generales establecidos para cada uno de los subprogramas. Así, se considera que la capacitación de mandos medios exige un curso de formación de instructores que comprenda un período de capacitación teórica de 4 semanas y un período de ejercicios prácticos de igual duración en el cual deberá impartirse capacitación a varios grupos de mandos medios bajo la supervisión de funcionarios pertenecientes al equipo de trabajo del Programa. Los prácticos profesionales serán capacitados en cursillos de dedicación exclusiva de dos a cuatro semanas. La idea es que la capacitación de profesores universitarios abarque un período de tres meses a un año y, según el caso, procure aprovechar las vacaciones universitarias y los años sabáticos. En estos períodos, los profesores se incorporarían al equipo de trabajo del Programa y participarían en sus actividades, al mismo tiempo que llevarían a cabo un programa de estudios y elaborarían a los menos un trabajo relacionado con los métodos y procedimientos didácticos y las técnicas de comunicación.

a) Capacitación de mandos medios

Esta actividad está destinada a proporcionar capacitación a personas que llevan a cabo funciones de nivel intermedio en el proceso de asentamientos humanos, ya sea en órganos del sector público o en organizaciones comunitarias formales o informales. En la práctica, estas últimas, no obstante estar al margen del orden institucional ordinario o en la periferia de éste, son responsables de gran parte de las actividades de ocupación, organización, instalación de los asentamientos humanos.

La expresión "mandos medios" comprende tres grupos de personas: a) dirigentes comunitarios, ya sea "naturales" o elegidos por los grupos sociales que representan; b) funcionarios de menor jerarquía de los gobiernos locales que llevan a cabo funciones de diseño, control y gestión de programas o proyectos de desarrollo urbano y rural, y c) promotores sociales y agentes del sector público que trabajan directamente con la comunidad, ya como jefes de proyectos o ya como coordinadores en el terreno.

En la actualidad y salvo escasas excepciones, los únicos sistemas institucionales que efectivamente están hasta cierto punto en condiciones de utilizar mandos medios son los gobiernos locales, en especial si están organizados como sistemas jerárquicos en los cuales los consejos municipales a nivel de

iii) Participación colectiva. Desarrollo de la capacidad de organizar a la comunidad en torno a los objetivos propuestos por el plan local de desarrollo, en especial lo referente a tareas concretas que la comunidad resuelva emprender como manera de realizar proyectos específicos. Para este fin, habrá que tener capacidad para reconocer los recursos materiales y las destrezas humanas que posee la comunidad, las posibilidades de desarrollarlos, y las maneras de maximizar su aplicación mediante la acción de los dirigentes comunitarios.

iv) Realización del proyecto. Conocimiento de la legislación y de la organización institucional nacionales vigentes y capacidad de informar sobre ellas a las autoridades locales del sector público y a los dirigentes comunitarios a fin de facilitar la articulación de los planes y proyectos con los estratos superiores de gobierno; conocimiento de las prácticas administrativas locales y capacidad de mejorarlas, para aumentar la eficacia de los métodos y procedimientos y maximizar la utilización de las capacidades locales; conocimiento de técnicas sencillas de muestreo y contabilidad, así como de otras herramientas de apoyo.

v) Métodos de comunicación. Capacitación en métodos didácticos sencillos y técnicas de comunicación modernas a fin de maximizar la eficacia de la labor de los instructores; introducción a los métodos modernos de comunicación audiovisual y experiencia práctica en dinámica de grupos, etc.; desarrollo de la capacidad de aplicar dichos métodos y técnicas de acción.

Los monitores de los mandos medios serán seleccionados entre funcionarios técnicamente idóneos que tengan un mínimo de experiencia en la enseñanza y, en especial, en el servicio público. Se espera que, después de terminar el período de capacitación, los instructores se integrarán a los programas o mecanismos de capacitación de mandos medios existentes en los países.

La selección de personas para los cursos de capacitación de instructores se llevará a cabo conjuntamente por el Programa y por los encargados del órgano nacional de contrapartida. La selección de participantes para los cursos de capacitación de mandos medios será de responsabilidad de los instructores nacionales, como parte de la aplicación práctica de la capacitación recibida.

b) Capacitación de prácticos profesionales

Este subprograma ha sido concebido con el objeto de completar la capacitación de los profesionales que se desempeñan en el sector público, tanto en el gobierno central como en los gobiernos locales. Se procurará impartir capacitación en períodos breves a funcionarios en servicio, en técnicas y procedimientos que generalmente no forman parte de los cursos ordinarios de las carreras universitarias de arquitectura, ingeniería civil, administración pública y de algunas ramas de las ciencias sociales.

Para ello el Programa deberá ofrecer cursillos de perfeccionamiento profesional que apunten a lograr cambios sustanciales en el rendimiento de los funcionarios públicos en campos específicos tales como la planificación del desarrollo urbano, la selección de tecnologías adecuadas para los asentamientos humanos, la elaboración de proyectos administrados localmente y la planificación ecológica.

en especial en el plano local. La capacitación incluirá procedimientos de evaluación comparados, procedimientos de ejecución y control para planes de desarrollo (de preferencia a nivel local), presentación y evaluación crítica de la experiencia regional, etc.

La tercera serie, sobre proyectos municipales y comunitarios, estará destinada a arquitectos, ingenieros y otros profesionales y asesores municipales encargados de la elaboración o ejecución de proyectos administrados localmente, sean de iniciativa de las autoridades locales o de comunidades organizadas. En estos cursillos los participantes examinarán métodos de diagnóstico (percepción de las necesidades colectivas y evaluación de los recursos locales disponibles), métodos de elaboración de proyectos, participación colectiva y gestión externa, y evaluación y administración de proyectos. Los cursillos se complementarán con información sobre los sistemas y mecanismos existentes de asistencia técnica y financiera y con ejercicios prácticos concebidos especialmente para cada caso.

Asimismo, se piensa diseñar una cuarta serie de cursillos sobre el tema de los asentamientos precarios y el papel desempeñado en ellos por los gobiernos locales y por la participación de la comunidad, que es indudablemente una de las cuestiones más importantes relacionadas con el control de la calidad del medio ambiente, el suministro de viviendas (en su sentido amplio) para los más necesitados, y la promoción de condiciones de vida mejores y más equitativas.

Finalmente, la serie sobre planificación ecológica estará dirigida a los funcionarios y consultores encargados de evaluar los posibles efectos de inversiones en gran escala en los ecosistemas locales y de elaborar planes para la utilización de los recursos naturales y la explotación de las condiciones ambientales locales para la planificación del medio físico. La serie impartirá conocimientos ecológicos generales y tratará de los métodos de análisis y diagnóstico de los ecosistemas locales y de la maximización del uso de los recursos naturales y de las capacidades humanas en la planificación del desarrollo de las microregiones. Como en los casos anteriores, los cursillos se ilustrarán mediante el análisis crítico de casos y experiencias concretos.

Los cursillos para prácticos profesionales se organizarán sobre la base de la colaboración con las instituciones nacionales de contrapartida, que llevarán a cabo la selección de los participantes. En todo caso, estarán abiertos a la participación de funcionarios públicos y de profesores universitarios que tengan capacitación profesional en administración pública, planificación urbana y regional, arquitectura, ingeniería o ciencias sociales. Estos funcionarios deberían tener responsabilidades concretas y su trabajo debería tener claras consecuencias prácticas para el diseño y ejecución de programas y proyectos de asentamientos humanos.

c) Capacitación de instructores

Uno de los elementos claves del Programa es la capacitación de instructores. Al respecto, se concuerda plenamente con el informe del seminario de Enseñeche en que se postula que ya no puede aceptarse que el hecho de contar con una educación académica formal capacite suficientemente para instruir a otros en materias relacionadas con el nuevo y dinámico campo del mejoramiento de los asentamientos humanos. El mismo informe señala que, por el contrario, para capacitar a quienes son responsables de llevar a cabo programas para mejorar los asentamientos de bajos ingresos se requieren conocimientos y destrezas específicos.

Por lo tanto, este subprograma tiene tres objetivos diferentes aunque complementarios: i) profundizar los conocimientos necesarios mediante la investigación; ii) elaborar material didáctico para los demás subprogramas, y iii) preparar material sobre el habitat humano para fines de difusión y educativos en general.

Las actividades de investigación se concebirán básicamente de manera de proporcionar insumos para los subprogramas de capacitación y deberían proporcionar conocimientos que se concretarán en textos, material gráfico, material audiovisual, etc. De esta manera, se obtendrán los textos requeridos por el Programa y se convertirá el producto de la investigación en material de instrucción que guarde armonía con las necesidades de capacitación específicas.

e) Estrategia de ejecución

En vista de la grave escasez de recursos, la ejecución de un programa de esta magnitud torna necesario elaborar una estrategia flexible que pueda adaptarse a la disponibilidad de recursos externos del más variado origen.

Asimismo, exige acción para concertar los esfuerzos de los distintos organismos de cooperación que operan en la región, tales como la CEPAL, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, el UNICEF, la UNESCO, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, etc. Exige también establecer contactos muy estrechos, conducentes a convenios de cooperación con órganos gubernamentales, universitarios y municipales, sin cuya colaboración no podría llevarse a cabo satisfactoriamente una iniciativa de esta naturaleza.

Significa, básicamente, establecer un sistema regional de capacitación que, sobre la base de la colaboración, reúna a las distintas instituciones que se interesan por este tema a los efectos de llevar a cabo diversas tareas y funciones.

Más concretamente, cabe concebir que la labor conjunta que llevan a cabo en la región el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y la CEPAL debería centrarse en gran medida en la ejecución y desarrollo de un sistema regional de capacitación en materias relacionadas con el proceso de los asentamientos humanos y el control de la calidad del habitat, así como en la promoción de condiciones de vida mejores y más equitativas y en la participación organizada de la comunidad.

Notas

1/ CEPAL/CIDA: The Human Habitat in Latin America and the Caribbean (1977-1978) y CEPAL/PNUMA, Tecnología de los Asentamientos Humanos (1977-1979).

2/ Cabría formular algunas reservas sobre la aplicabilidad de las categorías de la encuesta mundial a los países de América Latina y el Caribe.

3/ En el presente informe los administradores y los funcionarios públicos se han considerado como sinónimos. También se comprendió en esta categoría a los administradores de proyectos que trabajan en programas y proyectos de desarrollo urbano y rural.

4/ Creada en enero de 1983, esta rama del gobierno acaba de transformarse en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

