

INT-2105

~~CEPAL/CELADE (2105)~~

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.

CELADE - SISTEMA SOCIAL
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.

En general, en América Latina y el Caribe los programas de capacitación para mandos medios se encuentran con mayor frecuencia en las zonas rurales y en las pequeñas comunidades urbanas que en las ciudades más grandes; en todo caso, los programas gubernamentales de desarrollo comunitario que estuvieron muy en boga en los años sesenta están perdiendo vigencia, en parte porque la crisis económica ha reducido mucho el alcance y número de los programas sociales en la región, y en parte por la sectorialización de la acción del gobierno, que se contrapone al enfoque integral de la solución de los problemas propio de los proyectos de desarrollo comunitario, y por la extrema rigidez del proceso centralizado de toma de decisiones.

Si bien la encuesta que acaba de llevarse a cabo no es del todo representativa, precisamente por lo difícil que resulta reunir información sobre los programas de capacitación en las zonas rurales y en las ciudades pequeñas, ella confirma lo expresado más arriba. Sólo cuatro de las 26 instituciones evaluadas ofrecen capacitación exclusivamente para líderes comunitarios: la Comisión Honoraria Pro-erradicación de la Vivienda Insalubre Rural, en Uruguay, la Asociación Vivienda Económica (AVE) en Córdoba, Argentina, el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) con su programa de capacitación y desarrollo de las áreas suburbanas de Guayaquil, y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), en Guatemala.

Tal vez por esta misma razón, aparte de los programas de mejoramiento de las comunidades urbanas que llevan a cabo FUNDACOMUN en Venezuela y de la Unidad de Capacitación Popular que acaba de crear el ministerio encargado de los asentamientos humanos y de la vivienda, de Nicaragua, la capacitación de dirigentes comunitarios y promotores de proyectos ha estado entregada más que nada a algunas organizaciones de las Naciones Unidas, tales como el UNICEF, la OIT y la FAO.

Sin embargo, hay que tener presente que en los niveles básicos gran parte de la capacitación es ofrecida por organizaciones sociales y religiosas que a menudo emprenden programas provistos de componentes de capacitación en asentamientos humanos. En algunos casos, estos programas se vinculan con acciones desarrolladas por organizaciones de población urbana o rural pobre. Por desgracia, las limitaciones de tiempo y recursos impidieron evaluar esta clase de labor en la encuesta de 1983.

Ultimamente, el UNICEF ha llevado a cabo algunos programas de capacitación en Ecuador, Colombia y México donde se ha aplicado provisionalmente, y al parecer con buenos resultados, una metodología de planificación participativa innovadora. Esta metodología, basada en el concepto de que no se puede planificar con éxito a menos que la comunidad participe activamente en el proceso de planificación y que el gobierno preste apoyo a éste en todas sus etapas, constituye un precedente sumamente importante para elaborar nuevos programas de capacitación para la planificación comunitaria que apunten a capacitar a la población para una participación organizada y eficiente.

Otros organismos, concretamente la FAO y la OIT (en colaboración con instituciones nacionales relacionadas con la reforma agraria y el desarrollo rural) han organizado algunos proyectos de capacitación tales como el COPERA (capacitación para la organización de la reforma agraria, la producción y el empleo),

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. Ultimamente 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

de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.^{4/} Otra excepción es el programa universitario de urbanismo creado a comienzos de los años setenta por la Universidad Simón Bolívar en Caracas, Venezuela. Se trata también de un programa de cuatro años que conduce al título de licenciado. Como en los demás casos, las posibilidades de empleo de los egresados de este programa se encuentran en el sector público, ampliado a partir de la creación del nuevo Ministerio de Desarrollo Urbano.

La institución no universitaria precursora en este campo es el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM), que sigue a la vanguardia en la región. El IBAM ofrece cursos ordinarios para oficinistas y personal administrativo sobre asuntos tales como contabilidad, elaboración de presupuestos, tributación, gestión, realización de encuestas, etc. También ofrece cursos técnicos sobre planificación e ingeniería municipales. Algunos de estos cursos están destinados a funcionarios que tienen títulos académicos. En 1981, el IBAM ofreció once cursos municipales de distintas clases, dos cursos de postgrado y cinco cursillos. Asistieron a los cursos 200 funcionarios municipales y 21 alumnos extranjeros, mientras que otros 7.000 participaron en tres cursos por correspondencia. El IBAM ha ayudado a varias organizaciones nacionales y municipales a establecer actividades de capacitación de personal en Costa Rica, Colombia, Perú, Ecuador y otros países.

En Brasilia, la institución gubernamental denominada Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC), conjuntamente con organizaciones internacionales, organiza cursos en sectores tales como la energía eléctrica y el transporte urbano.

Entre los gobiernos estaduais brasileños que han creado centros de apoyo y capacitación para sus autoridades locales, Sao Paulo es quizás el ejemplo más destacado.

Cabe mencionar el Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) que ofrece cursos ordinarios para funcionarios municipales y personal técnico de apoyo de las municipalidades del estado.

La corporación de planificación metropolitana del Gran Sao Paulo (EMPLASA) organiza seminarios sobre planificación, programación, coordinación y control de los servicios públicos metropolitanos.

El ministerio encargado del sector de salud de Montevideo, Uruguay, ofrece un programa ordinario de capacitación en saneamiento destinado no tan sólo a profesionales sino también a personal auxiliar proveniente de las comunidades.

Hace algunos años la UNESCO y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) realizaron un programa conjunto de capacitación para administradores urbanos en varios países de América Latina. En 1981 se llevó a cabo un seminario de dos semanas auspiciado por UNESCO/FLACSO en colaboración con la Organización de los Estados Americanos y la Universidad Autónoma de Monterrey, México. El seminario, que versó sobre la gestión integrada de los asentamientos humanos en un marco regional, y que estuvo destinado específicamente a funcionarios del sector público, abordó la gestión urbana desde un punto de vista regional.

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.

Administradores de programas y planificadores 5/

La capacitación de personal especializado en asentamientos humanos se limita casi exclusivamente a la planificación urbana y regional. Pese a que las diferencias entre las esferas abarcadas por los distintos programas no son muy claras (particularmente en las dos primeras categorías), la CEPAL distingue entre programas de postgrado sobre planificación regional, planificación urbana y regional, y planificación (o desarrollo) urbano.

Por lo general, estos programas exigen asistencia de jornada completa a lo menos durante un año y dedicación exclusiva a este campo. Salvo los programas que ofrecen las organizaciones internacionales y una fundación privada, todos los programas de especialización son de nivel universitario.

La planificación regional es el tema de una serie de actividades de capacitación internacionales y universitarias. La CEPAL y el ILPES tienen larga experiencia en la capacitación de planificadores económicos y regionales. Desde 1952, año en que se creó el curso básico de planificación y política económica, cerca de 8.500 profesionales de casi todos los países de la región han obtenido capacitación mediante cursos internacionales, nacionales, ordinarios o especiales organizados y patrocinados por la CEPAL. En 1970, el ILPES inició un curso ordinario de planificación regional de 15 a 30 semanas de duración que se ha ofrecido todos los años desde entonces. En el período comprendido entre 1970 y 1982 se han ofrecido 39 cursos en 11 países: 14 internacionales y 25 nacionales. El curso está destinado a funcionarios de instituciones nacionales de planificación y a profesores universitarios y se centra en el análisis cualitativo y cuantitativo de las diferencias regionales (subnacionales) y en el estudio de mecanismos de política que lleven a reducir dichas diferencias. Las principales materias de que tratan los cursos son organización espacial, teoría del crecimiento regional, técnicas de análisis regional, métodos de planificación regional, desarrollo urbano, análisis de proyectos y planificación regional de las inversiones. Estos cursos, han proporcionado capacitación en planificación regional a cerca de mil profesionales de los países miembros de la CEPAL desde 1970. Además, en algunos países se han celebrado convenios especiales para establecer cursos ordinarios tales como el ofrecido anualmente en México por el CECADE.6/

La planificación regional es también el tema de cursos intensivos de postgrado en otras instituciones internacionales y nacionales. El Centro Interamericano de Desarrollo Regional (CINDER), ubicado en Maracaibo y patrocinado por la Organización de Estados Americanos, ofrece un curso intensivo de capacitación de seis meses de duración para funcionarios profesionales de empresas regionales de desarrollo. En el período comprendido entre 1976 y 1980, un promedio de veinte participantes al año obtuvieron diplomas en desarrollo regional. También en Venezuela, el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), institución interdisciplinaria de investigación y capacitación perteneciente a la Universidad Central ofrece la posibilidad de estudiar planificación regional dentro de su curso ordinario intensivo de dos años sobre planificación del desarrollo. El CENDES fue creado en 1960 y disfruta de gran prestigio como centro de estudios avanzados sobre el desarrollo en el cual se han formado hasta la fecha más de 500 profesionales en planificación económica y regional.

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

desarrollo urbano. Hay motivos para suponer que una proporción importante de los planificadores titulados trabajan en el sector privado como consultores en empresas inmobiliarias o de construcción, o bien ingresan a otras ramas de la actividad de la administración pública. Un número importante es absorbido por las universidades donde se desempeñan como catedráticos e investigadores.

La abrumadora mayoría de los planificadores que tienen estudios de postgrado se concentran en las ciudades capitales y en un número reducido de aglomeraciones metropolitanas, si bien no se dedican necesariamente a la planificación y gestión de los asentamientos humanos. Al mismo tiempo, como se dijo en el seminario sobre capacitación para mejorar los asentamientos humanos organizado por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos realizado en Enschede en 1978, las personas que trabajan como planificadores no siempre son las que han recibido capacitación formal en planificación económica, social, espacial o del desarrollo. A menudo sus puestos oficiales no entrañan expresamente la realización de funciones de planificación y con frecuencia su papel equivale al que desempeñan altos funcionarios de la administración o se traslapa con éste.

Lo anterior es particularmente efectivo en América Latina y revela una contradicción: el gran interés por la planificación como capacitación de postgrado se acompaña de posibilidades de empleo limitadas en cargos que no siempre exigen capacidad en materia de planificación. Así, pues, ¿hasta qué punto la capacitación en planificación urbana y regional, según la contempla la mayoría de los programas universitarios, satisface una necesidad social real? En todo caso, al observar la realidad regional parecería comprobarse, como también lo señala el informe de Enschede, que en América Latina y el Caribe no es una necesidad prioritaria.

Por el contrario, la actividad de capacitación en la región debería orientarse más que nada a los líderes comunitarios, a los promotores de proyectos y a los funcionarios locales y a mejorar la formación de los arquitectos, ingenieros y otros profesionales encargados de desarrollar el habitat. Por último, y no por ello menos importante, la formación general en el campo de los asentamientos humanos es una necesidad para el mejoramiento de la calidad de la vida.

4. Algunas observaciones de fondo

La información de que dispone la CEPAL y las pruebas reunidas a partir de frecuentes viajes a terreno, de reuniones técnicas recientes y de la encuesta de 1983 revelan una situación que parece apuntar más bien a la necesidad de modificar los patrones tradicionales más que a fortalecer las tendencias actuales en materia de capacitación. El análisis de dicha información demuestra que:

i) La mayor parte de los actores y de los agentes que intervienen en el proceso de asentamiento no interviene de manera activa en la mayoría de los programas actuales de capacitación, ya como capacitadores o ya como personal en adiestramiento. Esto es particularmente efectivo respecto de los mandos medios (técnicos, funcionarios municipales, etc.) y de las organizaciones comunitarias básicas.

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/

Del informe de Enschede y del criterio sustantivo reflejado en el actual programa de capacitación de la CEPAL sobre asentamientos humanos, derivan algunas consecuencias claras para los patrones de capacitación: ambos asignan el más alto orden de prelación a la formación de instructores de capacitación. El informe ya aludido afirma que ya no puede partirse de la base de que una formación académica formal será suficiente para instruir a otros en el nuevo y dinámico campo del mejoramiento de los asentamientos humanos y que, por el contrario, para capacitar a quienes son responsables de la ejecución de programas de mejoramiento de los asentamientos de bajos ingresos se necesitan conocimientos y destrezas especiales. En lo que toca a la importancia relativa de los planificadores en los planes de capacitación específicos destinados a mejorar los asentamientos de bajos ingresos, el informe de Enschede expresa claramente que el grupo de expertos fue de opinión de que la cuestión de la capacitación de personas para actuar como planificadores no es asunto prioritario dentro del esfuerzo por centrar la atención nacional e internacional en las necesidades de capacitación de los diversos grupos de actores que intervienen de manera significativa en el proceso de mejoramiento de los asentamientos.

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.

Tercero, hay que mencionar la presencia de una forma nueva de organización civil conocida como "movimientos urbanos", que en algunos países de la región se torna cada vez más frecuente. Estos movimientos se organizan entre vecinos y comunidades para apoyar las exigencias locales y parecen apuntar a una nueva actitud colectiva en virtud de la cual los residentes procuran abocarse por sí mismos a resolver problemas que hasta ahora eran de incumbencia exclusiva de las autoridades políticas.

Estas circunstancias revelan claramente la necesidad de cambios conceptuales, institucionales y políticos. La situación fue reconocida expresamente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Vancouver, 1976), en la cual se recomendó, entre otras cosas, que:

- los objetivos y propósitos del desarrollo nacional se especifiquen en función del espacio;
- se establezcan prioridades relativas a la localización de las inversiones de capital social básico y a la satisfacción de las necesidades de los distintos grupos sociales;
- la planificación de los asentamientos guarde armonía con la situación de los países y no adopte modelos tomados del extranjero;
- las políticas nacionales de asentamientos humanos se apoyen firmemente en la investigación y en el desarrollo de las técnicas más adecuadas para la planificación y gestión de los asentamientos;
- se ofrezca asistencia técnica a los países en desarrollo que soliciten apoyo en la instrucción y capacitación para la investigación aplicada en los asentamientos humanos, y
- se realicen esfuerzos en los planos mundial y regional para movilizar la cooperación de las universidades e instituciones de investigación.

Para alcanzar estos objetivos, el Plan de Acción de Vancouver propone que los países y los organismos de las Naciones Unidas realicen esfuerzos conjuntos destinados principalmente a reemplazar los criterios sectoriales tradicionales por conceptos nuevos y más globales en que el mejoramiento de la calidad del habitat humano sea un objetivo social que marche paralelamente con aquél del desarrollo económico.

La elaboración de políticas nuevas sobre asentamientos humanos, las transformaciones institucionales que exige un sistema nuevo de gestión descentralizada, el diseño de estrategias destinadas a lograr una mayor participación local en el mejoramiento del habitat y la incorporación de la capacidad de los sectores informales constituyen transformaciones profundas que hacen necesarios nuevos conocimientos y actitudes de parte de los dirigentes políticos, de los funcionarios públicos, de los planificadores especializados y de los constructores de habitat profesionales.

En realidad, la capacidad de formar personal profesional en el campo de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe se ha rezagado con relación a las nuevas necesidades. Además, en la mayoría de los países de América Latina la formación profesional en materia de asentamientos humanos es poco realista en lo que toca a las necesidades de desarrollo urbano y rural. Este hecho ha sido ampliamente reconocido por los gobiernos de la región, los que han manifestado el deseo de que los programas de cooperación internacional asignen a la capacitación el más alto orden de prelación.^{8/}

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).

La concentración en el nivel de postgrado se debe en parte a una deformación de los sistemas de capacitación de asentamientos humanos que parece emanar de una concepción idealizada del proceso político de elaboración de políticas de desarrollo y de un concepto tecnocrático de la participación de los planificadores en dicho proceso. Por esta razón las personas que han recibido formación de acuerdo con estos sistemas generalmente carecen de los conocimientos y de la experiencia requeridos por la situación real. En realidad, el hecho de poseer un título especializado en planificación no es requisito indispensable para ejercer funciones de gestión o asesoramiento en organismos de la administración pública, y con mayor razón, en la práctica privada. El informe del seminario de Enschede, ya aludido, coincide plenamente con la situación real que se observa en América Latina y el Caribe en esta materia.

El informe sostiene que las personas que trabajan como planificadores no son necesariamente las que han recibido la capacitación formal en planificación económica, social, espacial o del desarrollo. Además, a menudo sus cargos oficiales no contemplan específicamente responsabilidades de planificación. Con frecuencia, sus funciones equivalen a aquéllas de los funcionarios administrativos superiores, o se traslapan con ellas. En otros casos, sus cargos equivalen a los de "oficiales de desarrollo". Sin embargo, sean cuales fueren su título o su situación, desempeñan un papel sintetizador que comprende la racionalización de los objetivos con los recursos disponibles. Por tal motivo, hayan o no recibido formación académica como economistas, geógrafos, planificadores del medio físico, ingenieros u otra profesión conexas, se supone que operen de manera multisectorial y reúnan un sinnúmero de complejas relaciones.^{9/}

Sin embargo, esta capacidad de síntesis y la gestión simultánea de información multisectorial no constituye una preocupación metodológica de la capacitación formal que se da a los planificadores urbanos y sólo se encuentra parcialmente, en lo que toca a la conceptualización y manipulación de métodos cuantitativos, en la planificación regional, en especial en los cursos ofrecidos por el CIDU-IPU de la Universidad Católica de Chile, en los cursos de CEPAL/ILPES, y en los del CENDES y el CINDER, los dos últimos en Venezuela.

Arquitectos, ingenieros civiles y otros profesionales universitarios llevan a cabo labores directamente relacionadas con la creación y expansión de la estructura material e institucional del habitat y representan las disciplinas entre las cuales se contrata a gran parte de los profesionales y técnicos que trabajan en la administración pública y en las empresas inmobiliarias y de construcción del sector privado. Además, los arquitectos, ingenieros y constructores trabajan independientemente como constructores y diseñadores de vivienda y edificaciones en general y en la infraestructura urbana. Sin embargo, generalmente los programas de estas carreras universitarias sólo abarcan los sistemas de construcción formales y dejan fuera los conocimientos necesarios para comprender la naturaleza compleja y delicada de los problemas económicos y sociales que se encuentran tras las estructuras materiales que preocupan directamente a estos profesionales. Así, pues, los programas universitarios normales de estas carreras sólo incluyen excepcionalmente materias relacionadas con la tecnología, la antropología cultural y la ecología que, entre otras cosas, permitirían comprender mejor a la vez los fenómenos relacionados con los asentamientos humanos y los efectos de técnicas determinadas en las estructuras sociales, culturales y económicas y en el medio ambiente.

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.

Por lo tanto, hay que cambiar los papeles de los agentes que intervienen en estos procesos, y para ello se necesitan nuevos conocimientos y capacidades. Estos agentes pueden clasificarse de la siguiente manera:

i) Mandos medios y dirigentes y promotores comunitarios, capaces de orientar a la población hacia la definición de sus necesidades, de movilizar la participación popular y de articular las actividades de la comunidad con las políticas de las autoridades locales y del gobierno central;

ii) Funcionarios públicos y técnicos capaces de concebir, elaborar y llevar a cabo proyectos administrados en el plano local, sea que emanen de las municipalidades o de iniciativas populares;

iii) Profesionales -en especial arquitectos e ingenieros- capaces de prever los efectos sociales y ambientales de la aplicación de técnicas institucionales y de construcción que contemplen tecnologías adecuadas a las condiciones locales y de incorporarlas en diseños arquitectónicos y urbanísticos adecuados;

iv) Planificadores regionales que puedan concebir y proponer políticas de desarrollo territorial realistas, compatibles con las estrategias nacionales de desarrollo, y

v) Expertos en capacitación profesional capaces de innovar respecto de los paradigmas profesionales predominantes 10/ y de capacitar a las categorías antes mencionadas por medios académicos y no académicos, así como de contribuir a la educación de la población en general sobre el habitat humano.

Cabe señalar que debería prestarse especial atención a las actividades de capacitación en el campo de los asentamientos humanos emprendidas en los países de menor desarrollo económico relativo. Lo mismo puede decirse de las ciudades pequeñas y medianas.

3. Descripción del programa

El programa regional de capacitación en el campo de los asentamientos humanos que propone la CEPAL consta de los siguientes elementos:

- a) capacitación de mandos medios;
- b) capacitación de prácticos profesionales;
- c) capacitación de instructores, y
- d) trabajos de investigación y extensión.

Cada uno de estos elementos o subprogramas ha sido concebido dentro de amplios márgenes para que puedan adaptarse sin dificultades a la situación especial de cada país, ya que la idea es llevar a cabo prácticamente todas las actividades en los propios países, en colaboración con centros nacionales con los cuales se haya suscrito convenios de cooperación.

Así como dentro de ciertos principios generales cada subprograma es flexible, el Programa en su conjunto también es flexible en lo que toca a su ejecución, que en gran medida depende de factores externos, si bien se dispone de algunos recursos propios para promover anualmente un número limitado de actividades. En todo caso, se espera ir trasladando gradualmente el Programa a centros nacionales, dentro de un plazo razonable.

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

distrito dependen de otros de mayor jerarquía, o si hay órganos políticos y administrativos situados por encima de las municipalidades. En esta clase de sistemas administrativos es fácil concebir funciones de asistencia técnica e incluso financiera y quizás también funciones de capacitación o asistencia en que los órganos de mayor jerarquía serían responsables de la capacitación de grupos de mandos medios procedentes de estratos más bajos de la administración.

También cabría concebir la posibilidad de que en los sistemas altamente centralizados el gobierno central estableciera servicios de capacitación y asistencia operativos destinados a apoyar la acción comunitaria de los grupos informales o de las asociaciones vecinales interesadas en resolver los problemas de su habitat con la ayuda del sector público. En el período 1977-1978 la CEPAL llevó a cabo una interesante experiencia en esta materia en colaboración con el gobierno mexicano, dentro del marco del programa conjunto CEPAL/PNUMA sobre tecnología de los asentamientos humanos.

Como se observó, los instructores de mandos medios pasarían por dos etapas: en la primera, recibirían capacitación teórica y en la segunda llevarían a cabo trabajos prácticos en el terreno, donde asumirían plena responsabilidad de la capacitación de los mandos medios nacionales.

En principio, se estima que en la primera etapa los funcionarios del programa podrán capacitar alrededor de 40 instructores-supervisores en cada curso centralizado, que se impartirían unas tres veces al año. En la segunda etapa, estos instructores reunidos en equipos, podrían llevar a cabo los cursos nacionales bajo la supervisión de los funcionarios del Programa.

Las materias abarcadas por la instrucción teórica y que constituirían además los campos de trabajo práctico en el terreno, serían las siguientes:

i) Percepción de las necesidades sociales. Desarrollo de la capacidad de percibir las necesidades de la comunidad en general y las necesidades de vivienda en particular (vivienda, infraestructura y servicios), que forman la base material del habitat y en torno a las cuales debe organizarse la acción de la comunidad.

Desarrollo de la capacidad de trabajar dentro de la comunidad para definir imágenes-objetivos capaces de orientar el esfuerzo colectivo y la participación a largo plazo. La capacitación incluiría métodos de interacción, manejo de técnicas sencillas para levantar encuestas de opinión, sociales, etc.

ii) Administración local. Conceptualización de la administración local como ejercicio para concebir proyectos concretos basados en el trabajo de percepción social y articulados en planes locales compatibles con el objetivo-imagen a largo plazo y con los recursos disponibles, a la par que capaces de formar la base de una estrategia de acción a mediano plazo que entrañe la acción de la comunidad. La capacitación debería comprender las herramientas necesarias para evaluar de la manera más sencilla posible los aspectos de organización, económicos y sociales del proyecto, y para definir los insumos de origen externo y las formas de obtenerlos.

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.

Estos cursillos se basan en métodos didácticos cuyos principales elementos son la interacción entre los participantes, el debate dirigido, el uso de métodos modernos de comunicación audiovisual y los ejercicios prácticos, todos ellos utilizados en una forma práctica de participación plena que reemplaza el papel pasivo que desempeñan los alumnos en los métodos aplicados tradicionalmente en los seminarios de extensión profesional. El tema de los ejercicios prácticos de cada seminario se seleccionará a la luz de problemas reales importantes del país en que se lleva a cabo el curso.

Por lo general, el cursillo tendrá una duración de 2 a 4 semanas, que se consagrarán en parte a complementar los conocimientos no impartidos en la instrucción universitaria y en parte a un ejercicio práctico destinado a desarrollar la capacidad de síntesis y la capacidad creadora de los participantes.

Cada cursillo será precedido de un período preparatorio de unos tres meses durante el cual habrá que adaptar los procedimientos y textos a la situación del país en que tiene lugar. Asimismo, en este período deberán prepararse los ejercicios prácticos y seleccionarse los participantes, así como resolverse los aspectos logísticos del cursillo. Tal como en el caso de la capacitación de los mandos medios, estos cursillos se llevarán a cabo en colaboración con órganos nacionales -órganos ejecutivos del sector público o universidades- mediante convenios de cooperación.

El órgano nacional de contrapartida deberá designar en cada caso un coordinador, quien asumirá la responsabilidad de la realización del cursillo, participará en su preparación, organizará la selección de los participantes y se ocupará de las necesidades logísticas relacionadas con él.

Se piensa realizar cinco series de cursillos. El primero de ellos, sobre tecnologías adecuadas para los asentamientos humanos, se basa en la experiencia recogida por la CEPAL en cinco oportunidades diferentes.^{11/} En la actualidad, se está preparando una segunda serie, sobre planificación del desarrollo urbano, a partir de un proyecto de investigación llevado a cabo en colaboración con el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. La preparación de las tres últimas series se iniciará en 1984.

El contenido de los cursillos de la serie sobre tecnologías adecuadas para los asentamientos humanos se organiza en cada caso en torno a los siguientes temas: marco conceptual y relaciones entre tecnología y sociedad; evaluación de los efectos sociales y ambientales de la aplicación de técnicas para la producción de bienes y servicios de vivienda; selección de tecnologías adecuadas en consonancia con criterios generales y específicos, e información sobre tecnologías alternativas para la construcción, el abastecimiento de agua, el saneamiento básico, el acceso a caminos, la generación de energía de fuentes no tradicionales, etc.

La serie sobre planificación del desarrollo urbano estará destinada a funcionarios en servicio de la administración municipal y de órganos centrales -ministerios de vivienda y asentamientos humanos- que trabajan en relación directa con las autoridades pertinentes en la elaboración y administración de programas y proyectos de desarrollo en el campo de los asentamientos humanos,

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 Enchede 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.

Además de esta razón de fondo, el hecho de que se destine un subprograma especial a la capacitación de instructores obedece al deseo de ofrecer una alternativa transitoria a la capacitación de planificadores. Como se dijo, se estima que, al menos por ahora, en América Latina no debería asignarse prioridad a esta actividad.

La eventual contribución de una nueva generación de profesores universitarios a los centros de capacitación de la región no sólo constituye un apreciable efecto multiplicador de la capacitación de funcionarios profesionales sino que permitirá examinar más de cerca la cuestión de la capacitación postuniversitaria y, seguramente, ofrecerá nuevos medios para concebir y quizás iniciar nuevas carreras en el campo de los asentamientos humanos. Por ahora, la capacidad instalada de formación de planificadores en la región es suficiente para las necesidades.

La capacitación de profesores universitarios se llevaría a cabo fundamentalmente de dos maneras: mediante períodos de estudio para profesores procedentes de centros de instrucción que forman parte del Programa, durante los cuales cumplirían programas de trabajo especiales que incluirían la elaboración de estudios sobre aspectos concretos de la capacitación, y mediante seminarios y cursos intensivos que se realizarían en un centro de capacitación universitario de acuerdo con el Programa.

Los períodos de estudio durarían entre tres meses y un año, aprovechando las vacaciones y los años sabáticos de los profesores en funciones.

Los programas que habrán de realizarse durante los períodos en que los profesores participen en el Programa se elaborarán especialmente para cada caso, de acuerdo con los centros de capacitación de donde provienen los participantes. Sin embargo, estos últimos deberán integrarse plenamente a las actividades del Programa y cumplir un plan de trabajo que incluirá, entre otros temas, una selección de aquéllos ofrecidos en los subprogramas antes mencionados, conocimientos básicos sobre ciencias de la comunicación, manipulación de métodos didácticos y elaboración y uso de material audiovisual.

d) Investigación y extensión

La ejecución de un Programa como el propuesto parte de la base de la existencia de una línea de investigación permanente y de que se diseñarán medios para transmitir y difundir conocimientos que presten apoyo a las actividades de capacitación.

Por desgracia, en general no hay textos que puedan utilizarse directamente y, según el caso, habrá que modificar la documentación existente para que sirva de fuente adecuada de conocimientos en un país determinado. Además, la eficacia ampliamente demostrada de los medios audiovisuales para la difusión de conocimientos indica la conveniencia de preparar material de esta naturaleza, tanto para los fines didácticos del Programa como para apoyar las actividades de difusión mediante redes y sistemas nacionales. El suministro de textos y material audiovisual es por sí un poderoso medio de capacitación.

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.

5/ La presente sección se ocupa exclusivamente de la capacitación de planificadores.

6/ El Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE) de la Secretaría de Programación y Presupuesto, formó 925 profesionales en planificación regional entre 1973 y 1982.

7/ Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, "Training for improving Low-income Settlements", Informe de la reunión técnica ad-hoc sobre un programa de capacitación para el mejoramiento de las zonas de tugurios y de asentamientos precarios de las comunidades urbanas y rurales, Enschede, Países Bajos, 22 al 30 de agosto de 1978.

8/ Resoluciones de la CEPAL de Ciudad de Guatemala, 1977 y Montevideo, 1981. Resoluciones de la Reunión Regional Latinoamericana sobre Asentamientos Humanos (Ciudad de México, 1976) y Conferencia Latinoamericana sobre los Asentamientos Humanos (Ciudad de México, 1979).

9/ Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, op.cit.

10/ Se entiende por "paradigmas profesionales" el conjunto de ideas, conceptos y prejuicios que se desarrolla a lo largo del tiempo dentro de los grupos profesionales respecto de su propia práctica social y capacitación profesional.

11/ Ciudad de México, La Habana, Managua, Lima y Sao Paulo.

