

10145.01

(22601)

c.2

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

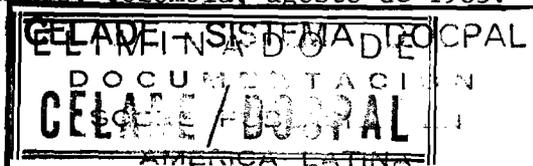
PROGRAMA CONJUNTO CEPAL/CELADE EN ASENTAMIENTOS HUMANOS

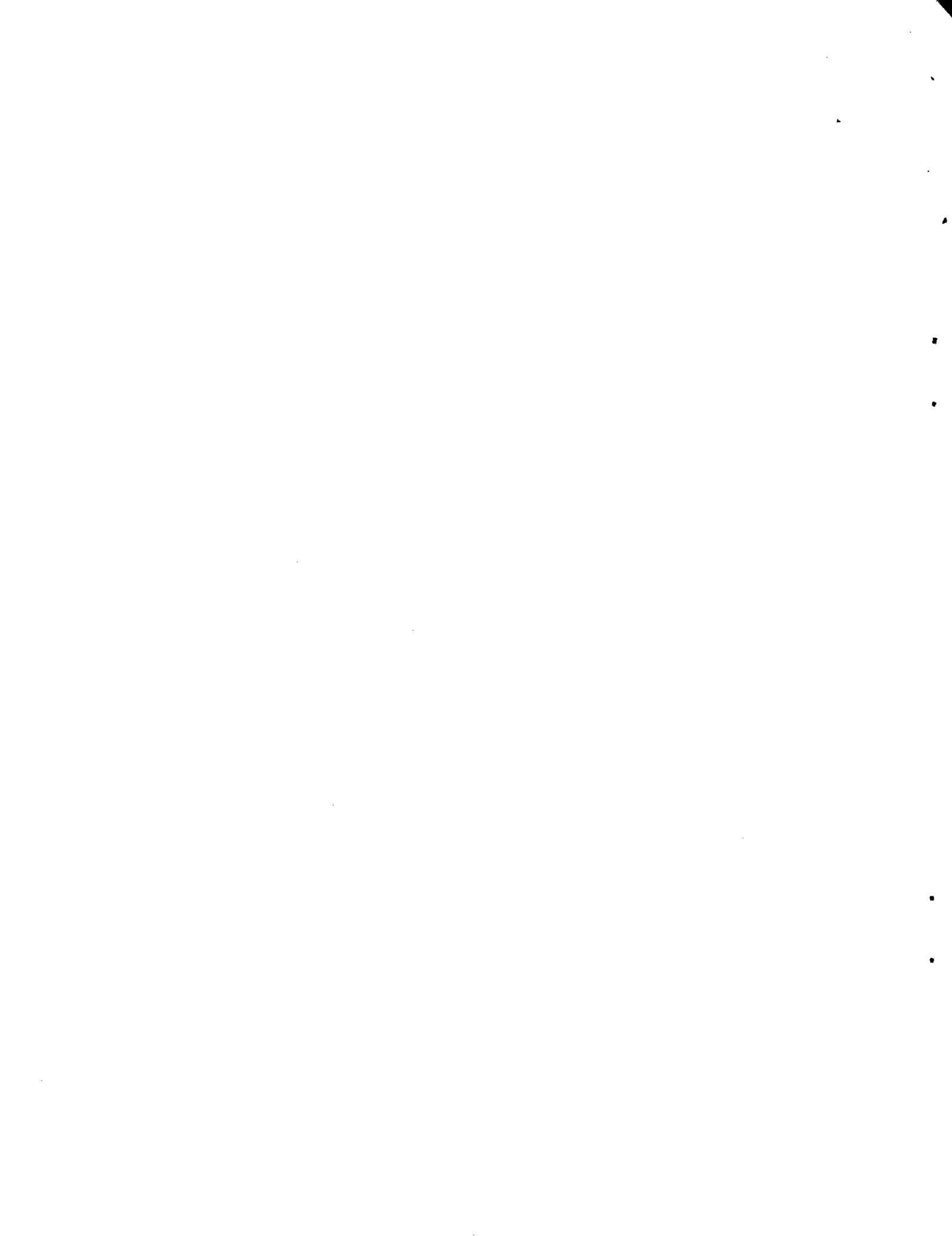
PLANIFICACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN AMERICA LATINA
Y EL CARIBE: TEORIAS Y METODOLOGIAS

Texto Resumen */

*/ Resumen del trabajo del mismo nombre preparado por el señor Sergio Galilea, experto contratado por el CNUAH, dentro del marco de cooperación de esa institución y el Programa Conjunto CEPAL/CELADE en Asentamientos Humanos. Las opiniones expresadas en este documento no comprometen a estos organismos.

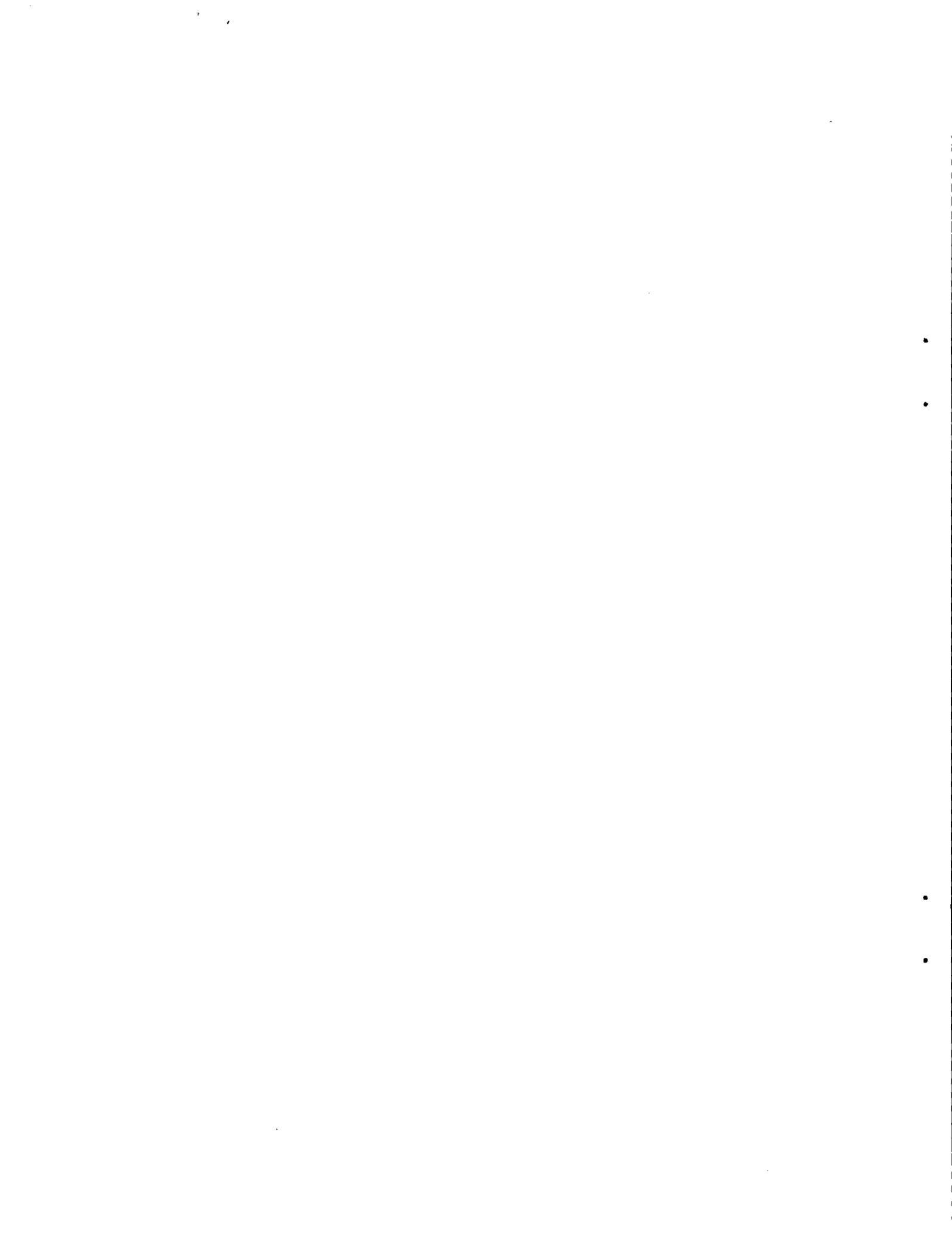
Este resumen se ha preparado como documento de apoyo para la Reunión Consultiva de Expertos en Metodología para Planificación de Asentamientos Humanos en el Ambito Municipal, organizada por el Programa Conjunto CEPAL/CELADE en Asentamientos Humanos: Colombia, agosto de 1983.





I n d i c e

1. Introducción y objetivos básicos
2. La problemática de los asentamientos humanos en América Latina y las modalidades de planificación.
3. Metodología de planificación de asentamientos humanos: las líneas directrices.
4. Metodología para la planificación de asentamientos humanos: los niveles de desagregación.
5. Las fases metodológicas en planificación de asentamientos humanos.
6. El nivel nacional en la planificación del asentamiento humano
7. Los subsistemas regionales metropolitanos de asentamientos humanos
8. Los subsistemas regionales urbanos de asentamientos humanos
9. Los subsistemas regionales rurales de asentamientos humanos
10. El nivel local en los sistemas de planificación de asentamientos humanos
11. Algunas reiteraciones finales.



Texto de Resumen

Planificación de los Asentamientos Humanos en América Latina y El Caribe: Teorías y Metodologías

1. Introducción y objetivos Básicos

Estas Notas constituyen un conjunto de recomendaciones sobre metodologías para la planificación de los asentamientos humanos en América Latina y El Caribe y forman parte de los esfuerzos que en esta materia se están llevando a cabo conjuntamente por el Programa CEPAL/CELADE en Asentamientos Humanos, y el Centro Habitat de las Naciones Unidas (UNCHS).

Las afirmaciones que se efectúan constituyen hipótesis de trabajo destinadas a contribuir al importante debate que se desarrolla en la Región sobre estos temas. Siguiendo esa línea el texto aspira a señalar los criterios y orientaciones principales que están presentes en el análisis y la investigación sobre los asentamientos humanos como en las modalidades de planificación predominantes.

El trabajo reconoce explícitamente un camino recorrido en este campo, especialmente en lo referido a la definición de los asentamientos humanos en la Región, en cuanto "problema de planificación", particularmente en la caracterización de su especificidad. Esto lleva a recoger los esfuerzos sistemáticos de numerosos investigadores que se han preocupado por el tema, y le imprime al primer capítulo el sello de la sistematización del material bibliográfico más relevante ^{*/}, intentando refle

^{*/} Se ha preparado especialmente una selección bibliográfica anexa que resume unos setenta artículos, textos y/o investigaciones sobre la temática de los asentamientos humanos y las formas de planificación en América Latina y El Caribe.

jar las propuestas analíticas o metodológicas más importantes.

En esta sección se intenta:

- i) precisar los conceptos esenciales sobre asentamientos humanos y planificación;
- ii) definir analítica y operacionalmente los distintos procesos vinculados a los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe;
- iii) analizar las formas de planificación predominantes, reconociendo las que se han ejecutado bajo distintas modalidades de planeamiento regional, de redistribución de población y de mejoramiento de las necesidades básicas, y en diferentes contextos sociopolíticos y opciones de desarrollo económico sociales, y
- iv) sistematizar los planteamientos fundamentales de la Conferencia de Vancouver y de las reuniones de la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, contrastándolos con su eficacia práctica.

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

base social organizada.

Los principios de la propuesta metodológica se fundamentan en distintas proposiciones valóricas como los Derechos Humanos, los lineamientos de Vancouver y una reconceptualización de lo político y lo técnico. Los principios que surgen reconocen la diversidad de situaciones nacionales en la Región, y priorizan las modalidades de planificación local y participativa.

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

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

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

La reivindicación de la dimensión territorial en los estilos de desarrollo concretos responde al reconocimiento de su relevancia, tanto por su

especificidad problemática, como por la innegable influencia que tienen los procesos territoriales en la definición de políticas claves en los sectores productivos y de infraestructura económica y social básica.

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

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

En los distintos ámbitos de análisis anteriores, las metodologías especí ficas establecen una contribución en relación a la formulación de estra te gias de índole territorial, a sus mecanismos de compatibilización, a la definición de áreas-problemas específicas -lo que implica la necesaria adop ción de una jerarquía de necesidades de habitat a cubrir- y a los me ca nismos de relación institucional-social, proponiendo diferentes meca nismos de participación en todas las instancias de planificación y acción.

2. La problemática de los asentamientos humanos en América Latina y las modalidades de planificación.

Se establece el asentamiento humano como el proceso socio-espacial de ocupación, uso y organización territorial, que persigue mejorar la calidad de vida de la población. Así la reducción de las desigualdades socio-espaciales enmarcará teórica y analíticamente el proceso de asentamiento humano y define las modalidades de planificación.

Se reconoce la existencia de subsistemas de asentamientos humanos como regiones con especificidad metropolitana, predominantemente urbana y predominantemente rural. Esta diferenciación regional es especialmente válida para la Región porque corresponde a desigualdades significativas (de población, recursos naturales, potencial de desarrollo y calidad de vida) que ameritan esta escala de análisis y esta instancia de planificación.

Se sostiene que el proceso de asentamiento humano en América Latina y El Caribe muestra una problemática con rasgos de concentración creciente en el proceso de urbanización; una significativa difuncionalidad entre la distribución de la población y los recursos naturales; un importante incremento de la dispersión rural, y el notable aumento de los habitantes de la región que viven en condiciones precarias.

La desarticulación espacial del asentamiento humano regional aparece así como una expresión más de la distribución regresiva del ingreso y el consumo, del deterioro constante de la agricultura regional, de las severas limitaciones de las economías de los países de la Región para generar actividad y empleo y de las formas que va adoptando la integración regional al sistema internacional.

Estos rasgos centrales deben especificarse para cada realidad nacional, en la que factores históricos del proceso de asentamiento, el tipo de

especialización y/o de diversidad sectorial, el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y las formas particulares de inserción en la economía internacional, son procesos claves para el análisis de esas particularidades.

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

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

Las regiones metropolitanas muestran una serie de rasgos principales en la Región, entre los que destacan:

- Concentran población, actuando como receptoras de importantes migraciones internas, de carácter al parecer irreversible, respondiendo a los procesos de concentración industrial, de servicios y de construcción y por los modelos centralizados de institucionalización gubernamental.

- Muestran rasgos crecientes de diferenciación socioeconómica, producto de inserciones laborales muy heterogéneas, favoreciéndose la segregación económica y espacial y estableciendo para las mayorías poblacionales un habitat de gran precariedad.

- Surgen un conjunto de problemas propios de la concentración, relacionados principalmente con las escalas superiores, y se - rios compromisos en los ecosistemas naturales en que se inscriben estas regiones.

Las regiones predominantemente urbanas tienen una variada presencia en cada uno de los países de la Región, teniendo mayor importancia en aquellos que muestran mayor grado de diversidad económica y mayor variedad físico-geográfica. Se ha destacado la existencia de subsistemas regionales urbanos sustentados por "ciudades medias", habitualmente limitadas en sus perspectivas reales de crecimiento y en los que se verifican movimientos intra regionales de población con tendencias a la preminencia urbana en la región, especialmente cuando su desarrollo absorbe al medio rural de menor dinamismo en que se inscribe.

Entre las características principales de estas regiones son especialmente significativas:

- La dependencia del subsistema metropolitano, que se expresa en los términos de intercambio comercial, en los desiguales

procesos de capitalización e inversión, en el diseño y comportamiento del sistema de transporte y comunicaciones, y en los mecanismos de comercialización;

- El deterioro de los ecosistemas naturales expresado en la disminución progresiva y acelerada de los recursos renovables y no-renovables. Estas formas de deterioro están amparadas en que, ante la ausencia de incentivos locacionales económicos, no se discrimina frente a nuevas inversiones y proyectos.

- La falta de articulación espacial y económica de estos subsistemas, lo que produce diferencias internas muy notorias, que se expresan en primacías urbanas aún superiores a las nacionales y en diferencias de desarrollo de actividad productiva y salariales. La desarticulación interior de estos sistemas de asentamientos humanos se ve habitualmente agravada por los desequilibrios intersectoriales y por la heterogeneidad intrasectorial;

- Los déficits de calidad de vida adquieren en estos subsistemas algunas particularidades: afecta con mayor fuerza a las áreas rurales que a los centros urbanos; se manifiesta especialmente en restricciones al acceso a los servicios sociales básicos, fundamentalmente a los de salud. Este conjunto de situaciones favorece el que las regiones urbanas analizadas canalicen migraciones intermedias como situación predominantemente transicional.

Las regiones predominantemente rurales constituyen una extensa variedad en América Latina y El Caribe, pudiéndose diferenciar por el tipo de producción agraria predominante, la especialización productiva, la influencia étnica y las relaciones con los subsistemas urbanos y metropolitanos. Es posible identificar algunas características principales en estas regiones:

- La modalidad de asentamiento humano es extraordinariamente dependiente de las formas productivas agrarias, las que explican el dinamismo de la economía de la región, condicionarán estrictamente los caracteres centrales que asumen los mercados laborales y definirán las relaciones de diferente subordinación a las regiones urbanas y metropolitanas.

- La relación entre el patrón de asentamiento humano y el medio ambiente natural es estrecha y compleja, con particularidades de acuerdo a las formas agrícolas predominantes. El compromiso sobre el medio rural que plantea la agricultura de subsistencia, especialmente referido al debilitamiento o agotamiento de recursos renovables y no renovables, se ve replanteado con mayor intensidad por las formas agrícolas capitalistas depredadoras del medio natural.

- Las condiciones de precariedad en estos subsistemas de asentamientos humanos afectan a grandes sectores de la población. Los sectores de subsistencia se encuentran prácticamente al margen de los mercados formales y autoconstruyen su habitat, especialmente en lo referido a vivienda. Las excepciones están dadas por las áreas de desarrollo agrario capitalista expansivo y las regiones rurales especialmente apoyadas por programas de colonización y otras formas de desarrollo regional.

Respecto a la problemática de los asentamientos humanos en la Región se destaca especialmente la desagregación local de análisis. Se sostiene que el nivel local como campo perceptivo y, sobre todo, como espacio organizacional, está presente en todos los ámbitos de ordenamiento espacial. En este sentido, resulta evidente que en el plano local, o sea en el ámbito espacial inmediato, es donde la participación de la población tiene las mejores posibilidades de alcanzar eficacia. La escala funcional o territorial inmediata es donde el individuo realiza su vida cotidiana y donde acumula las vivencias más profundas

de su interacción con el entorno físico y social. Es así como es factible considerar la relevancia de la dimensión local en la esfera de los subsistemas regionales metropolitanos, urbanos y rurales.

Se sostiene que en esta instancia local se desarrolla la fundamental tarea de "construcción del habitat", lo que establece formas renovadas de planificación de los asentamientos humanos en la Región, en cuanto implican tecnologías intermedias y nuevas modalidades productivas, precisas y directas percepciones de las necesidades básicas, integración multisectorial de proyectos y posibilidades mayores de incorporación de los movimientos sociales por la vía de estructuras participativas innovativas.

Entre los procesos prioritarios a considerar en la planificación local de los asentamientos humanos se destacan la crisis de los gobiernos locales y la atomización de la organización popular, debido a la heterogeneidad de intereses de sectores sociales de gran diversidad, situaciones que limitan la factibilidad de mecanismos autónomos de gestión local. Interesa enfatizar estas dificultades en las regiones predominantemente rurales.

Se ha destacado el tema de los movimientos sociales de base territorial dado que han tenido un notable desarrollo en la última década en la Región y tienen indudable importancia para las formas de planificación local participativa. La variedad de problemas, su creciente complejidad y la especificidad que tienen en los diferentes subsistemas regionales de asentamientos humanos, le agregan particularidades a estos movimientos sociales. Especial importancia tienen en las regiones metropolitanas, donde se observan las dinámicas sociales más significativas, mayor vinculación con otras modalidades de presión, conductas reivindicativas hacia el Estado y comportamientos políticos autónomos. Se ha observado también dinamismo social en las regiones urbanas emergentes y en regiones rurales que tienen importante tradición política en los movimientos reivindicativos por la tierra.

Se relacionan los movimientos sociales con las formas participativas, entendidas como la modalidad de estrecha relación entre la acción gubernamental y la acción social directa como vehículo estratégico para la mejoría de la calidad de vida de los asentamientos humanos de la Región. Esto es especialmente importante si se sostiene que la organización activa y autónoma de la base social es clave para su propia mejora en la calidad de vida. Así se destacan formas de organización social en la esfera de la reivindicación, de la producción y de la acción política. En base a estas modalidades se propician formas de planificación participativa que favorecen los vínculos de relación entre el ente gubernamental y la base social organizada, definido como aspecto central de la planificación de los asentamientos humanos que busca mejoras sustantivas en la calidad del habitat.

Se concibe un proceso participativo correlacionado con un proceso de democratización al interior de la sociedad, que lo posibilita y le da sentido.

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

Se analizan sistemáticamente las modalidades predominantes de planificación de asentamientos humanos en América Latina y El Caribe, destacando los esfuerzos de planificación regional, de planificación urbana y/o metropolitana, las propuestas sobre desarrollo rural integral, los planes y programas de infraestructura económica y social básica, las propuestas medioambientales referidas al ámbito de los recursos naturales y las variadas formas de planificación social presentes en la Región.

Se concluye que las propuestas de planeamiento territorial han sido intentos escasamente vinculados a otros esfuerzos por el desarrollo. Es especialmente grave, en la mayoría de los países de la Región, la ausencia de relación con los esfuerzos de cambio agrario, que es donde están y/o se generan buena parte de los fenómenos que las políticas de planificación regional intentan corregir. También la desvinculación es importante con las propuestas de desarrollo industrial, con las políticas sobre medio ambiente y los ecosistemas de recursos naturales, con las políticas de transporte y comunicaciones, con la planificación energética y con las políticas más explícitas para la mejora de las condiciones de vida de los sectores sociales en extrema pobreza. Parece evidente que una regionalización, en el sentido de diferenciación territorial, puede contribuir a un mejoramiento de las propias propuestas sectoriales y sentar las bases de una acción regional como producto de una "acción sectorial concertada". Se establece la existencia de una variedad de formas de planificación de los asentamientos humanos en la Región, bajo modalidades directas y formas implícitas. Las perspectivas críticas a estos procesos de planificación han favorecido la generación de nuevas tendencias que reorientan esas prácticas'. En ese contexto se plantean los criterios principales de la propuesta metodológica sobre planificación de los asentamientos humanos en la Región.

Se efectúa un análisis sobre los planteos y propuestas de la Conferencia de Vancouver en cuanto marca un hito especialmente importante porque consagra la universalización de la problemática de los asentamientos humanos y se establece allí un diagnóstico sobre los problemas de los asentamientos humanos vinculados a las características centrales de los estilos de desarrollo y sobre todo en el extenso conjunto de recomendaciones para la acción nacional que apuntan a definir modalidades de planificación especialmente activas para enfrentar los problemas diagnosticados. El acuerdo global, aún en el contexto declarativo, expresa la consolidación de una perspectiva común que respalda la planificación de los asentamientos humanos.

Se resumen las conclusiones centrales del diagnóstico, los planteamientos principales que surgen de Vancouver y un juicio evaluativo sobre los márgenes de aplicación posteriores de las recomendaciones de la Conferencia Mundial. Diversos exámenes y opiniones posteriores son pesimistas sobre el impacto directo de las recomendaciones de Vancouver. Se afirma que en pocos países de la Región ha habido condiciones sociopolíticas favorables para adoptar la perspectiva de las reformas y la acción de mayor prioridad en el ámbito de los asentamientos humanos. Son escasas las experiencias exitosas en el campo de la participación popular y en el rol protagónico de los sectores socialmente marginados en el proceso de construcción de habitat. Tampoco se han observado avances significativos en la integración de la cuestión de los asentamientos humanos en la problemática socioeconómica nacional y en los estilos de desarrollo vigentes. Las mejoras institucionales son reducidas, lo mismo que la adopción de legislaciones especiales que asumen de modo directo las Recomendaciones de Vancouver.

Se concluye así que, más allá de los lineamientos internacionales, los alcances concretos de una forma de planificación de asentamientos humanos en cada país de la Región están principalmente relacionados con el marco sociopolítico predominante, la opción central de modelo de desarrollo que se prioriza y el tipo de alianza social que da sostén político y factibilidad a esas propuestas.

3. Metodología de planificación de asentamientos humanos: las líneas directrices.

Las líneas directrices de la propuesta metodológica se ubican en las opciones de desarrollo redistributivo, de revitalización de la agricultura y de los sectores básicos productivos, de reorientación de la distribución de la población y de superación de la capacidad exportadora y de autonomía económica de los países de la Región.

Este contexto de cambio y/o reajuste de los actuales estilos de desarrollo hacia la década de los años 80 establece los márgenes de acción mínimos para señalar visiones alternativas al actual ordenamiento territorial en los países de la Región y sostener, como un objetivo consensual, el enfrentamiento de las actuales condiciones de precariedad y la mejoría de la calidad de vida en los subsistemas regionales metropolitanos, urbanos y rurales.

Se explicitan un conjunto adicional de principios o supuestos valóricos que están presentes en el planteamiento metodológico. Estas opciones corresponden a supuestos éticos, políticos y técnicos claves en el debate sobre las alternativas, lo que es especialmente importante en un área-problema de tanta complejidad como el asentamiento precario para las mayorías sociales de la Región. En función de ello, se adoptan:

- el marco valórico de los Derechos Humanos establecidos en la Declaración Universal de Naciones Unidas, especialmente en cuanto se refieren al legítimo acceso a cubrir las necesidades esenciales y al reconocimiento del papel activo de todos los ciudadanos en la organización social para el reconocimiento y solución de sus problemas;
- los lineamientos de Vancouver, en cuanto establecen un conjunto de precisiones sobre diagnósticos y propuestas de política que contextualizan una visión gubernamental y social activa en los asentamientos humanos y que favorecen explícitamente el diseño de formas de planificación activas y renovadas;
- la visualización del proceso de planificación de asentamientos humanos como un proceso político y en donde se reconozcan como aspectos claves de la metodología propuesta, el rol de los grupos sociales y de presión, los acuerdos y/o controversias políticas, los marcos socio institucionales del debate y la participación real de los diferentes grupos y opciones políticas;

- el reconocimiento de que las mejoras en el conocimiento y comprensión de los complejos problemas de los asentamientos humanos de la Región y los avances en las técnicas relativas a las soluciones efectivas y los planteos de cambio, son condiciones fundamentales para avanzar en la factibilidad de las propuestas metodológicas.

En función de estas consideraciones valóricas se presentan un conjunto de principios fundamentales para la acción planificada en los asentamientos humanos, que se operacionalizarán en los ámbitos nacional, regional y local.

- 1° "Se reconoce la existencia de una diversidad de situaciones problemáticas en la Región y de variaciones significativas en los márgenes de acción posibles para las modalidades de planificación".
- 2° "La sistematización de la práctica de la planificación de asentamientos humanos es fundamental y las nuevas ideas deben diseñarse a partir de dicha revisión crítica".
- 3° "Es vital la existencia de un Sistema Nacional de Planificación de Asentamientos Humanos que contemple diferentes niveles regionales y locales".
- 4° "El instrumento fundamental y ordenador de los procesos de planificación de asentamientos humanos es el concepto de estrategia".
- 5° "El objeto y sujeto social prioritario de la planificación de los asentamientos humanos son las poblaciones rurales y metropolitanas que viven en forma de asentamiento precario".
- 6° "La vitalización de las instancias locales es de principal importancia en la planificación de los Asentamientos Humanos".

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

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

4. Metodología para la planificación de asentamientos humanos: los niveles de desagregación.

Se establece la necesidad de desagregar niveles de planificación y señalar la estrecha dependencia entre ellos, para constituir el sistema nacional de planificación de los asentamientos humanos (SPAH).

El ámbito nacional constituye la visión global de la problemática socioespacial en cualquier país de la Región. La cuestión del ordenamiento territorial establece así distintas funcionalidades con respecto a estilos de desarrollo con presencia de claros desequilibrios espaciales en América Latina y El Caribe. Las opciones estratégicas territoriales serán vitales en aspectos sectoriales como la explotación de los recursos naturales, la adopción de determinadas estrategias de industrialización y las formas del desarrollo agropecuario. De allí que las tareas principales del nivel nacional de asentamientos humanos son:

- (i) establecer una visión global que armonice las propuestas territoriales;
- (ii) vincular la propuesta territorial en el marco del estilo de desarrollo imperante y buscar los mecanismos y las instancias de compatibilización y ajuste; y

- (iii) relacionar las propuestas territoriales con los niveles sectoriales, destacando la agricultura, los sectores de infraestructura económica y energética y el tipo de prioridades sectoriales que predominen en el estilo de desarrollo correspondiente.

El ámbito regional expresa una situación intermedia, fundamental en el SPAH, especialmente en los países de mayor tamaño, diferenciación económica sectorial y trayectoria histórica regional. Esta instancia acoge, por definición, la diversidad de situaciones metropolitanas, urbanas y rurales.

Este nivel constituye una instancia de especificación y programación del planteo estratégico de expresión más concreta y habitualmente diferencial para los distintos subsistemas regionales. Al mismo tiempo, reiterando la especificidad problemática de las regiones, cada una de ellas representará un ámbito de planificación variado y complejo, por lo que las regiones requerirán estrategias "desagregadas" y una programación de objetivos específicos.

El ámbito local que tendrá especificidad en cada subsistema regional, corresponde a un nivel de planificación-acción en el que predomina la presencia de proyectos de inversión específicos. Es el plano más concreto de la modificación espacial, el ámbito más adecuado para las propuestas de mejora en las condiciones de vida y la instancia que favorece una participación social efectiva y autónoma. Las necesidades, los intereses y la movilización social que ellos generan se aprecian a esta escala con mayor realismo y es el punto de encuentro entre las propuestas estratégicas y los proyectos de acción. Esto dará lugar a planes de acción local entendidos como una agregación sistemática de proyectos de inversión en VIS ^{*}/, que contemplan la orientación estratégica, el mejor uso de los recursos disponibles y la concertación de intereses sociales tras ellos. Se trata entonces del nivel que prioriza la acción, pero simultáneamente es la instancia de sistematización de experiencias y de

* Vivienda, infraestructura y servicios.

la participación más directa de la base social organizada. Esto hace que sea especialmente importante el canalizar las opiniones, experiencias y decisiones desde este nivel, para ser procesados en la instancia superior que corresponda (regional y nacional).

5. Las fases metodológicas en planificación de asentamientos humanos.

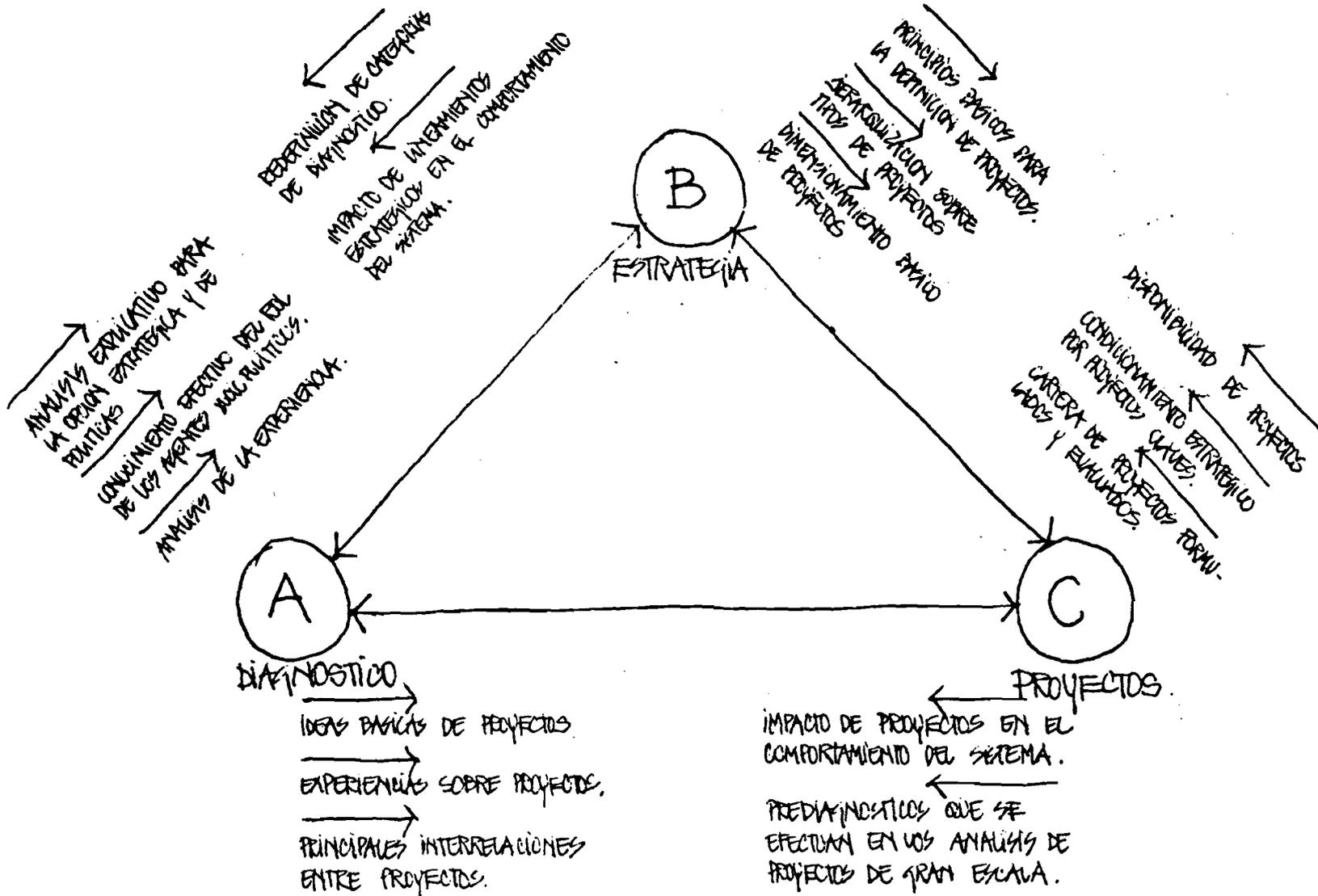
En las metodologías de planificación se acude frecuentemente a una división de fases o etapas secuenciales. Se refieren a: i) la etapa de reconocimiento del objetivo de estudio o diagnóstico; ii) las opciones estratégicas, el planteamiento de objetivos y las medidas de políticas; y iii) la definición de programación y proyectos, ejecución y puesta en práctica.

Aún asumiendo el régimen de secuencia Diagnóstico-Estrategia-Proyecto, se sostiene que en el ámbito problemático de los asentamientos humanos se debe avanzar en una concepción crítica que enfatiza la interdependencia entre esas etapas secuenciales, la incorporación de la dimensión socio política sobre la problemática descrita y la vitalización del desarrollo de estos métodos con mecanismos eficaces de participación social.

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

ESQUEMA N° 1

INTERRELACION BASICA DE FASES METODOLOGICAS
(propuesta preliminar de relaciones)



La concepción metodológica debe ser trabajada en distintos horizontes temporales (corto, mediano y largo plazo), lo que implicará priorizar distintas variables, proponer distintos lineamientos de acción y ajustar los instrumentos de planificación.

Importancia adicional tendrán las formas institucionales de planificación, adecuándolas a los escenarios políticos en que se desenvuelven y reconocido el rol directriz gubernamental. Se sostiene la necesidad de instituciones gubernamentales sobre asentamientos humanos especialmente permeables a la acción social organizada y que sean capaces de concitar acuerdos en torno a sus propuestas. Esto conduce a instituciones en contacto eficaz con los medios de comunicación masivos, programas específicos de capacitación en materias técnicas y un permanente debate abierto, crítico y libre sobre las alternativas estratégicas y los proyectos más significativos en cada nivel de planificación.

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

Se reafirman así las ideas innovativas referidas a la necesidad de masificar los procesos formativos en asentamientos humanos, procurando difundir socialmente el conocimiento técnico, mediante mecanismos de formación en etapas sucesivas y el uso de tecnologías de difusión y aprendizaje con monitores propios.

6. El nivel nacional en la planificación del asentamiento humano.

A esta escala de análisis es fundamental plantearse frente a la distribución espacial de la población, las actividades productivas, la localización de la infraestructura económica y el capital social básico. Estas variables deben

complementarse con la información sobre la ubicación de los distintos subsistemas de recursos naturales y las fuentes energéticas, que constituyen buena parte del potencial de actividad del sistema socioeconómico. Este conjunto de variables son claves en la configuración del Diagnóstico Socio Espacial que es central en las propuestas estratégicas y que configuran las políticas de ordenamiento territorial.

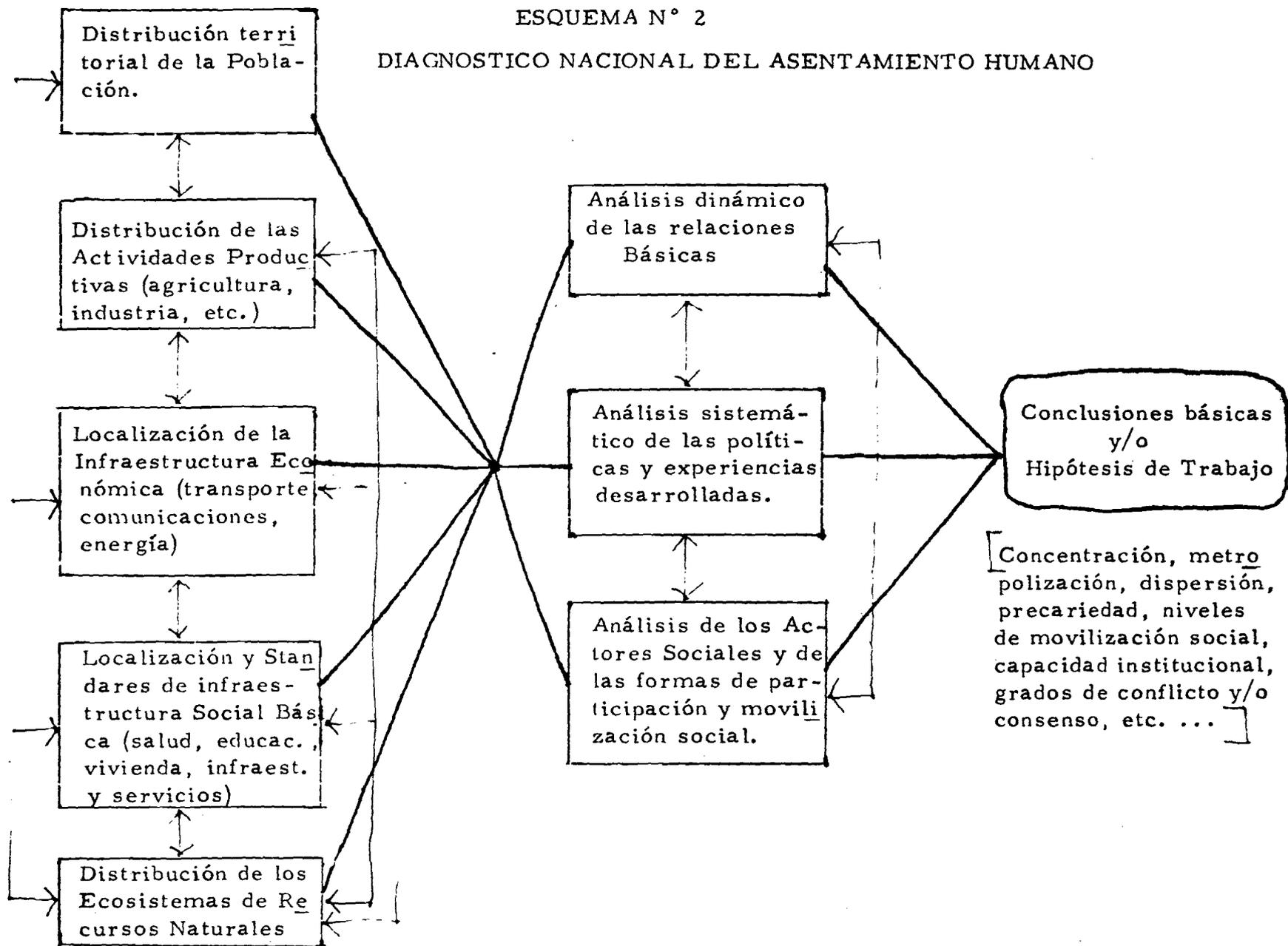
El diseño de una metodología para elaborar diagnósticos nacionales del asentamiento humano implica adoptar un conjunto de variables básicas como las presentadas en el Esquema N° 2. Allí se da cuenta de modo agregado de los procesos fundamentales que generan información básica para la elaboración del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

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

El planteamiento estratégico debe considerar a fondo el marco, las circunstancias y el carácter político de las propuestas. Esto hace posible un análisis efectivo de factibilidad y proveerá las propuestas, políticas, instrumentos y formas de participación, de realismo político. Un aspecto básico es la especificidad estratégica, lo que favorecerá el surgimiento de un espectro de políticas

ESQUEMA N° 2

DIAGNOSTICO NACIONAL DEL ASENTAMIENTO HUMANO



e instrumentos y definirá el carácter eventualmente dominante del agente estatal, el privado y/o el social, lo que tiene importancia porque denota quien define las políticas y los instrumentos.

En términos participativos, en el nivel nacional, donde tanta importancia tiene la definición estratégica, será necesario considerar mecanismos mediante los que se transmita adecuada información hacia la base social y se asegure el libre debate de opciones que posibilite las dinámicas de controversia y consenso. En algunas circunstancias, especialmente frente a formulaciones estratégicas muy significativas, podría considerarse el mecanismo del referéndum. Esto conduce a que las corrientes políticas adopten pronunciamientos cada vez más precisos sobre la problemática de los asentamientos humanos, lo que favorece la eficacia de los debates.

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

7. Los subsistemas regionales metropolitanos de asentamientos humanos.

Se afirma que la naturaleza problemática de las áreas metropolitanas en la Región tiene especial incidencia para las opciones metodológicas, en el nivel de diagnóstico, en el planteo estratégico y en la definición de proyectos. Eso lleva a destacar, entre otros factores: el carácter creciente central que desempeñan estas áreas en el ámbito nacional; el deterioro significativo en las

condiciones de vida de los sectores marginados; la creciente heterogeneidad socio-espacial; el rol central de la tierra urbana; el diseño de variadas estrategias de sobrevivencia de sectores significativos de la población y la acción predominantemente regresiva de programas y políticas estatales en este ámbito territorial.

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

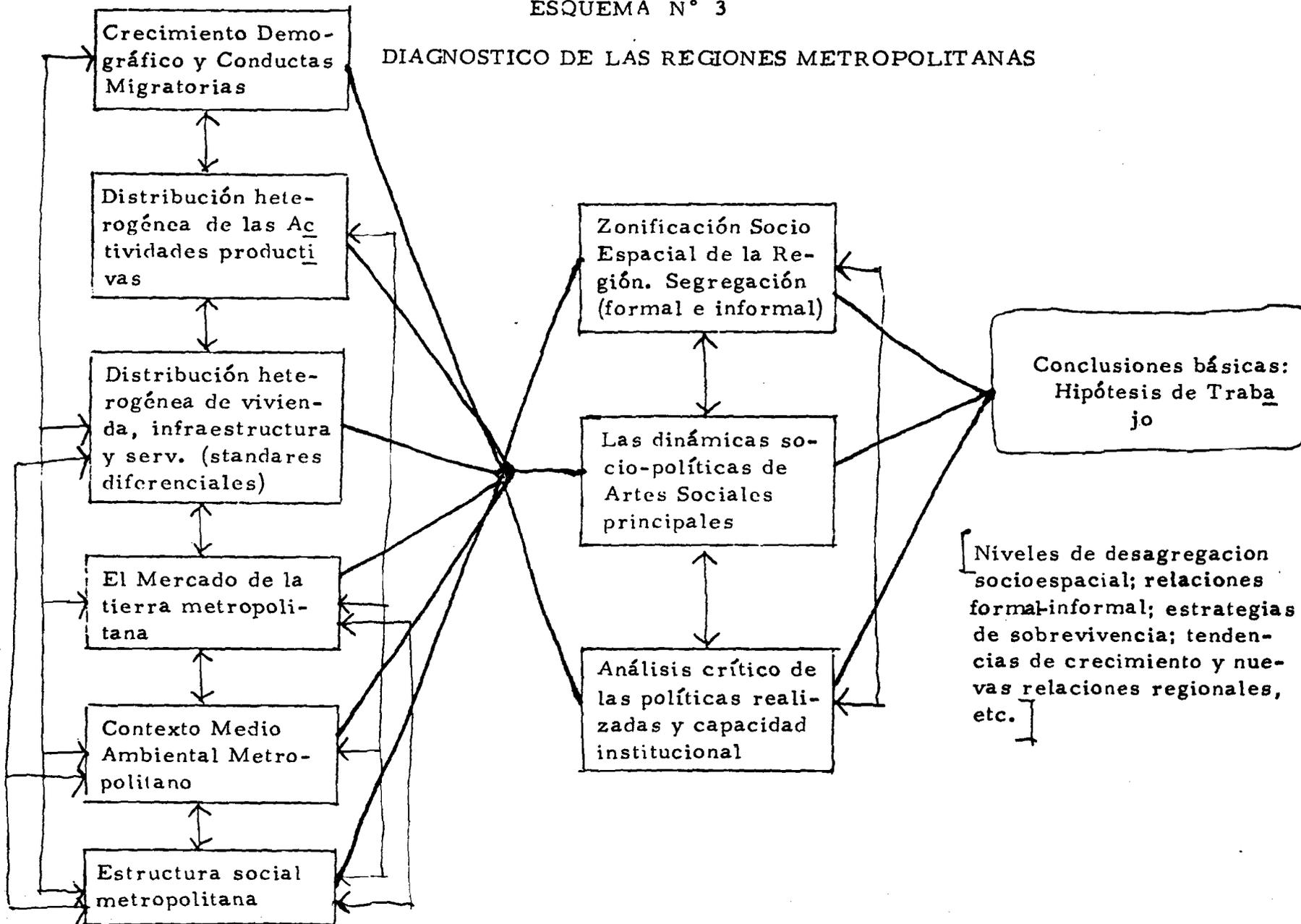
Las relaciones entre las variables señaladas deben establecerse en un contexto dinámico utilizando algún período histórico de referencia básica, de modo de construir los indicadores sobre el comportamiento principal de la región metropolitana. Tendrá especial relevancia diseñar la información distinguiendo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

Se sugiere a continuación efectuar un análisis de interrelación entre tres aspectos principales que surgen del juego de variables y que corresponden a la zonificación socio espacial y las formas de segregación dominantes, las dinámicas socio políticas principales y el análisis crítico sobre las políticas realizadas y la capacidad institucional.

Este análisis interrelacionado permitirá la elaboración de las conclusiones básicas del diagnóstico. Ellas podrán asumir distinto grado de certidumbre y se propone acogerlas como hipótesis de trabajo, fruto del análisis cualitativo y cuantitativo anterior.

ESQUEMA N° 3

DIAGNOSTICO DE LAS REGIONES METROPOLITANAS



A la elaboración del diagnóstico continúa el planeamiento estratégico, la que debe adecuarse a la dinámica realidad sociopolítica. Esto lleva a jerarquizar aspectos fundamentales de la realidad metropolitana.

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

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

En la cuestión institucional parece conveniente asumir una priorización de las instancias territoriales de corte multi-sectorial que tengan precisas atribuciones y recursos sobre áreas o regiones metropolitanas específicas, como son las propuestas de Gobiernos Metropolitanos. Del mismo modo se acogen propuestas complementarias sobre los Gobiernos Locales, buscando escalas desagregadas para la gestión y acción gubernamental que se complementan con formas participativas más activas de la base social.

8. Los subsistemas regionales urbanos de asentamientos humanos

Los subsistemas regionales urbanos muestran un predominio de las ciudades medias que ejercen influencia en sus zonas rurales de entorno y presentan un

conjunto de características especialmente significativas, como: fragilidad económica productiva y diferencias significativas entre los niveles de actividad urbana y rural; escalas especialmente adecuadas para el diseño de programas y proyectos de bienes y servicios de habitat; y habitual ineficacia en el diseño de políticas territoriales que vitalicen estos sistemas urbanos no-centrales.

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

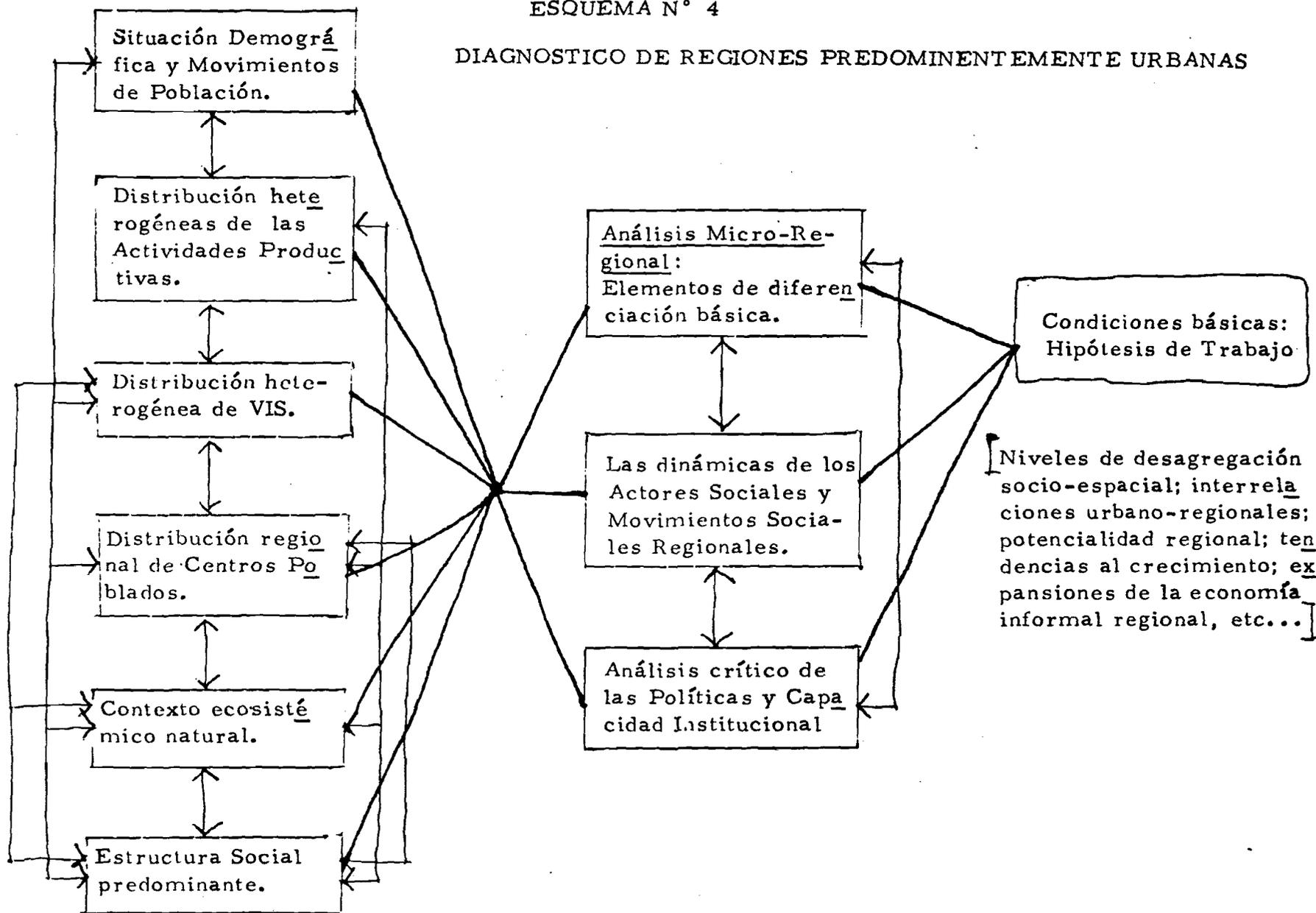
Concluye el planteo con el estudio sistemático de tres categorías de análisis y las interrelaciones consiguientes:

- i) el análisis microrregional que señala los patrones de diferenciación socio espacial, enfatizando el papel de los centros urbanos y los sub espacios predominantemente rurales;
- ii) las dinámicas políticas que resultan de los conflictos o la articulación de intereses de los distintos actores sociales de la realidad regional, y
- iii) la capacidad institucional y el análisis crítico de las políticas establecidas en períodos anteriores.

Se obtendrán las conclusiones principales que asumen el carácter de hipótesis de trabajo con distinto grado de certidumbre, en función del análisis cualitativo y cuantitativo. Estas se relacionarán con nuevas tendencias del crecimiento regional, procesos de concentración y dispersión regional, principales virtudes

ESQUEMA N° 4

DIAGNOSTICO DE REGIONES PREDOMINEMENTE URBANAS



e ineficiencias de políticas regionales aplicadas, relaciones de la región con el contexto nacional, lineamientos para la acción sectorial y formas de movilización social más significativas.

Las precisiones a las que se llega en el diagnóstico explicativo, la lectura de los lineamientos estratégicos territoriales nacionales y el condicionamiento sociopolítico particular de la región, serán los factores claves para la definición estratégica. Estas estrategias de desarrollo regional deberán equilibrar las propuestas del ordenamiento territorial con los objetivos de mejora esencial de las condiciones de vivienda, infraestructura y vivienda.

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

Especial importancia tiene la presencia de recursos humanos calificados en la eficiencia que asume la institucionalidad regional. La estructuración de equipos profesionales interdisciplinarios de alto nivel podrán ser capaces de llevar a cabo propuestas de planificación que surgen de diagnósticos eficaces y que sean capaces de definir objetivos estratégicos coherentes y políticamente factibles. Estos equipos técnicos deben pensarse en el centro de la institucionalidad regional, como ejes de una gestión gubernamental que buscará articularse permanentemente con las organizaciones sociales de base.

9. Los subsistemas regionales rurales de asentamientos humanos.

Los subsistemas regionales predominantemente rurales han sido definidos como aquellas agrupaciones territoriales que estructuran un espacio de asentamientos humanos principalmente disperso y en donde es la funcionalidad rural la que ejerce el rol dominante.

Interesa destacar algunas características resaltantes de estas regiones. Su notable heterogeneidad dependiente de las formas productivas dominantes; inestabilidad del crecimiento económico; creciente compromiso de los ecosistemas naturales; tendencias poblacionales expulsivas; severa insuficiencia infraestructural económica y social básica; complejidad de la estructura social, amplios niveles de precariedad en los bienes y servicios de habitat e importante insuficiencia de las políticas territoriales aplicadas.

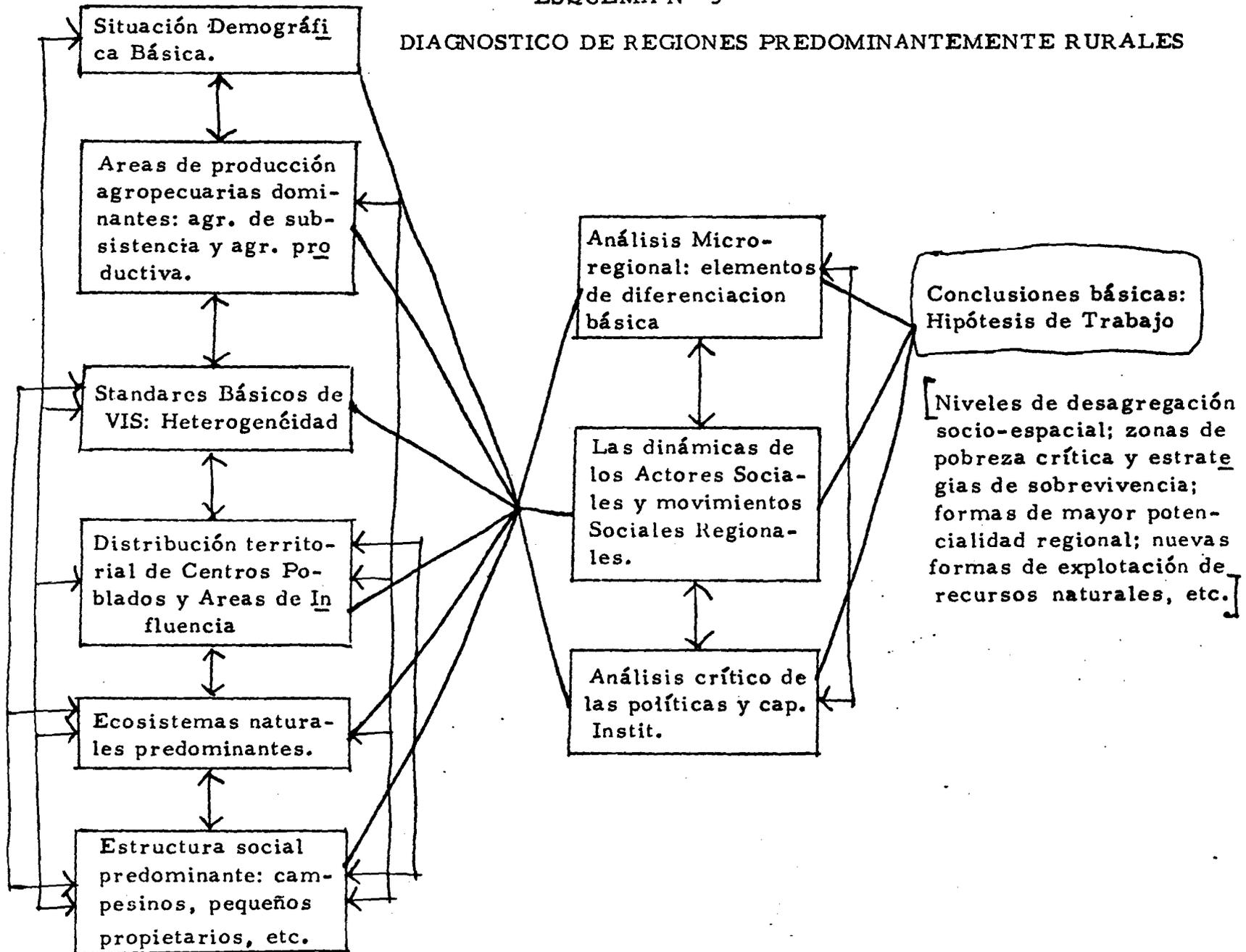
Se establecen como base para la elaboración de diagnósticos de regiones predominantemente rurales, un conjunto de variables principales, un análisis posterior de interrelaciones, la definición de categorías de análisis explicativo y la posterior fase de conclusiones e hipótesis de trabajo. En el Esquema N° 5 se presenta el conjunto de variables, interrelaciones propuestas y secuencia.

Seguidamente la metodología establece las interrelaciones entre cada una de las categorías precedentes con referencia temporal común para el análisis destinado a obtener un conjunto de conclusiones preliminares. El análisis se complementa con la interrelación de tres procesos básicos: el análisis microrregional; el carácter, sentido y proyección de las dinámicas sociopolíticas principales y el análisis crítico de las políticas establecidas en períodos anteriores.

Se obtienen así un conjunto de conclusiones que adoptan la forma de hipótesis de trabajo y que se pueden relacionar con aspectos como: los niveles de desagregación socio espaciales principales a considerar; las zonas donde predominan

ESQUEMA N° 5

DIAGNOSTICO DE REGIONES PREDOMINANTEMENTE RURALES



formas de pobreza extrema; el tipo de estrategias de sobrevivencias que son utilizadas; las áreas territoriales de mayor potencialidad regional para mejorar la productividad agrícola o ampliar la frontera de producción; las formas de participación que se han diseñado y las conclusiones principales sobre su dinámica.

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

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

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

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

Las formas institucionales de planificación regional rural deben priorizar el vínculo interregional horizontal de comunicación y la integración eficaz de la fórmula institucional al esquema de organización nacional. Será especialmente importante la búsqueda de canales expeditos, claros y eficaces de relación con la base social organizada.

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

El nivel local es entendido como un ámbito especialmente importante para la planificación en que se compromete tanto la comunidad local como las instancias gubernamentales respectivas. La relación base social -aparato gubernamental se ha asumido como fundamental en estas Notas y lo que se destaca a continuación es la especificidad que tal nexo asume a cada nivel regional.

En el ámbito metropolitano se presenta una mezcla contradictoria de potencialidades y barreras a la acción local. Las ventajas derivan de la mayor experiencia y capacidad organizativa de la población residente y de un nivel relativo superior de eficiencia organizacional y calidad del recurso humano, además de contar con una mejor y estable dotación de recursos financieros.

Entre las barreras a la activación del nivel local metropolitano cabe mencionar la determinación estructural (a nivel nacional e incluso transnacional) de muchas de las variables que influyen en la dinámica de estos asentamientos y los crecientes flujos migratorios provenientes de ciudades medias y áreas rurales, que crean una presión mayor a la satisfacción de necesidades básicas, de por sí ya deficitarias para la población residente.

Se proponen algunas orientaciones de acción local metropolitana, entre las que destacan:

- Las políticas de uso del suelo, especialmente aquellas que se relacionan con una recuperación del poder de iniciativas de la base social en la definición



y uso del suelo urbano, al menos en la defensa de usos establecidos versus los intereses inmobiliarios tendientes al cambio de uso y la subsecuente segregación social;

- la flexibilización y adaptación de los rígidos cánones constructivos a las modalidades de autoconstrucción del habitat en sectores populares, generando así nuevos planes reguladores y esquemas directores del suelo urbano metropolitano;
- la redefinición de la política vial metropolitana que acompañada por la densificación multifuncional del espacio local posibilita el establecimiento de circuitos de transporte a nivel intracomunal.
- la vitalización de las organizaciones sociales no-gubernamentales, entendidas como un excelente interlocutor de la comunidad. especialmente en la preparación. evaluación y administración de proyectos.

En el ámbito local de sub-sistemas predominantemente urbanos debe establecerse una distinción entre el nivel local que tiene como ámbito la ciudad de mediano tamaño y el nivel local del hinterland rural de este tipo de ciudades. Al respecto es destacable el mayor interés respecto de una planificación armónica del asentamiento humano de tamaño medio. Específicamente la ciudad media presenta -comparativamente con la metrópoli- un nivel menor de presión y manejo especulativo de la tierra urbana, precisamente por su menor nivel de crecimiento natural y magnitud de los flujos migratorios. La mayor disponibilidad de suelo y su menor costo permitiría una política de uso y acceso al suelo urbano más flexible, en la que incluso una separación espacial de tipos de uso del suelo -la noción más arraigada en los planes reguladores- alcanzaría cierto sentido de realismo. Podrían así tolerarse densidades poblacionales bajas y una menor multifuncionalidad de uso del suelo.

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

Es así como el sub sistema regional urbano presenta variadas posibilidades para las formas de planificación-acción propias del ámbito local. A un nivel general se destacan algunas orientaciones:

- rediseñar organizacionalmente los gobiernos locales, mediante el incremento del poder decisonal de la base social organizada y establecimiento de mecanismos multisectoriales e integrados de programación y proyectos;
- aprovechar eficazmente la presencia de las economías informales y las tecnologías tradicionales, mediante estructuras productivas autogestionarias y programas de recuperación del acervo tecnológico.
- activar procesos de reactivación de la identidad regional de la propia comunidad, incrementando su sentido de pertenencia a sus unidades ecológico-culturales mediante programas educacionales y de provisión de otros servicios.

En el nivel local correspondiente a los subsistemas predominantemente rurales, se sostiene que es una instancia privilegiada de planificación-acción, toda vez que se trata del medio más deficitario en calidad de vida. Se establece que la orientación estratégica principal debe observarse a la luz de las formas de desarrollo rural integrado, entendido como un proceso que propende a la concentración de la población rural diseminada, para lograr que ésta se consolide en un sistema jerarquizado e interconectado centros rurales. Adicionalmente, este esquema facilita la interacción social y la participación organizativa de la comunidad en la gestión de proyectos.

Se destacan algunas iniciativas de mayor especificidad, como:

- programas de construcción de villas, viviendas y servicios de equipamiento sanitario y educativo, mediante la capacidad de producción directa de la población rural, el uso de materiales propios y de tecnologías adecuadas.
- una readecuación severa de los gobiernos locales rurales mediante nuevos mecanismos de financiamiento y la estructuración de equipos técnicos interdisciplinarios especialmente adecuados.
- acciones de innovación productivas coordinadas con los programas de mejora de las condiciones de habitat, bajo una conducción estatal-social unificada.

11. Algunas reiteraciones finales.

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

Es necesario reiterar también que las proposiciones metodológicas tienen un marco valórico, referido al cabal cumplimiento de los Derechos Humanos, la

satisfacción de las necesidades esenciales para el conjunto de la población y los lineamientos de Vancouver. En general se propician así políticas, programas y proyectos redistributivos y participativos, procesos con activa intervención estatal y se hace un permanente reconocimiento al rol que desempeñan las organizaciones de la base social. Esto conduce a revitalizar el instrumental metodológico tradicional en el análisis diagnóstico, las opciones estratégicas y la preparación y evaluación de proyectos.

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

Los criterios metodológicos expuestos son generales, aún efectuado el esfuerzo de desagregar niveles territoriales de planificación, y su aplicación deberá reconocer las especificidades nacionales y regionales de los países de la Región. Esto es especialmente importante en los países del Caribe, los que por tamaño, especialización productiva, vulnerabilidad energética e inserción internacional, enfrentan circunstancias peculiares en su patrón de asentamiento de población y actividades económicas. Será necesario recoger sistemáticamente las experiencias nacionales y regionales en la planificación de los asentamientos humanos, y ampliar sustantivamente el intercambio de expe-

riencias, para mejorar los niveles de aplicación de buena parte de las recomendaciones de política sobre ordenamiento territorial y mejoras en la construcción del habitat.

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

