

Asentamientos Humanos y Desarrollo Local
Human Settlements and Local Development
Assentamentos Humanos e Desenvolvimento Local

Alicia Rivero-Iwasita
SERCAL – Capítulo Argentino

Contato: arivero@terra.com.br

Resumen: Esta es una reflexión sobre la necesidad de planificar, en forma estratégica, los proyectos habitacionales para sectores de bajos ingresos insertándolos en el marco del desarrollo económico local. Se trata de sumarle a la provisión de vivienda e infraestructura y servicios básicos los elementos necesarios para la producción y la reproducción social de sus habitantes y de contribuir a la formación de comunidades capaces de transformarse en agentes de su propio desarrollo. La primeras reflexiones de la autora acerca de la problemática surgieron en el marco de una investigación sobre asentamientos humanos y vivienda en El Salvador de posguerra.

Palabras claves: Asentamientos Humanos; Planificación estratégica; Desarrollo Económico Local.

Abstract: This is a reflection on the necessity of strategically planning the housing projects for the low income sectors, inserting them in the framework of the local economic development. In addition to providing housing, basic infrastructure and services, the necessary conditions for the production and social reproduction of the inhabitants must be given. The planning must contribute to the formation of communities able to produce their own development. First ideas on this issue arose in the framework of a research on human settlements and housing in El Salvador of the post-war.

Key words: Human Settlements; Strategically Planning; Local Economical Development.

Resumo: Esta é uma reflexão sobre a necessidade de planejar, de forma estratégica, os projetos habitacionais para camadas de baixa renda, inserindo-os no âmbito do desenvolvimento econômico local. Trata-se de somar, à provisão de moradia, infra-estrutura e serviços básicos, os elementos necessários para a produção e a reprodução social de seus habitantes, assim como contribuir para a formação de comunidades capazes de transformarem-se em agentes de seu próprio desenvolvimento. As primeiras reflexões da autora em torno do problema surgiram no âmbito de uma pesquisa sobre assentamentos humanos e moradia no El Salvador do período pós-guerra.

Palavras-chave: Assentamentos humanos; Planejamento estratégico; Desenvolvimento econômico local.

1. Introducción

La provisión de vivienda e infraestructura básica para la población de bajos ingresos de los países en desarrollo es un desafío que los responsables sectoriales, en general, no han podido enfrentar con el necesario éxito, ni aún con la colaboración de la cooperación internacional.

Hoy, en América Latina se puede hablar de un desarrollo del sector caracterizado por los siguientes factores determinantes: un avance positivo materializado en la adopción de medidas alternativas y/o innovadoras por parte de las instituciones responsables del sector, acompañado de una tendencia a su democratización así como una diversificación de los actores intervinientes, y por otro lado por el reinado de las políticas neoliberales cuyos ajustes y prioridades dejan escasos fondos para realizar los respectivos proyectos o programas, constatándose una acelerada tendencia a la exclusión de los sectores sociales en cuestión.

Entre algunos de los nuevos objetivos perseguidos por los organismos de vivienda y desarrollo urbano de la región se encuentran: la implementación de medidas de apoyo más integrales para los sectores de bajos ingresos, condiciones de financiamiento más apropiadas, una mayor integración del

sector privado y de las ONGs en la ejecución de las medidas, el mejoramiento del marco jurídico respectivo. Se observa que el Estado pasa de su rol de ejecutor al de facilitador de medidas, retirándose progresivamente del apoyo directo a la ejecución de vivienda.

Sin embargo, a pesar de que los proyectos habitacionales operaran transformaciones territoriales, no suelen ser concebidos desde una planificación estratégica del territorio. Una mirada desde esta metodología permitiría aumentar el impacto de las acciones que se llevan a cabo, las que dejarían de ser simplemente proyectos aislados en términos de desarrollo local. Si se articularan los proyectos específicos en una gran "malla", estructurándolos de modo que se potenciaran unos a otros, se podría optimizar el uso de los (generalmente) escasos recursos.

El abordaje integral de este tipo de proyectos dadas las características socio-económicas de la población meta se convierte en un punto central, hay que atender sus necesidades básicas, pero es necesario ir más allá. La construcción de asentamientos humanos como hecho físico en si mismo no garantiza ni la permanencia de la población ni su desarrollo. Ella debe tener una base de sustento económico y disponer de infraestructura técnica para la producción material y la reproducción social. Sin embargo cabe

mencionar que ambas cuestiones van más allá de los límites de los asentamientos mismos e implican las condiciones de la región en los que se encuentran.

Es necesario inaugurar un cambio de paradigma en la planificación de los asentamientos humanos. Desde hace tres décadas la investigación académica viene abogando por la construcción de sujetos sociales capaces de impulsar el desarrollo local y construir nuevos marcos de acción en el ámbito regional.

2. Construcción de comunidad y desarrollo local

La visión oficial que predominó hasta fines de los años setenta en América Latina consideraba lo regional como objeto de desarrollo. El Estado privilegiaba a través de sus políticas a los sectores sociales involucrados en el proyecto industrializador e intentaba generar una dinámica de cambio social que involucrara a los restantes sectores sociales.

En los años ochenta, con la aplicación de los planes de ajuste estructural en las economías de América Latina se generaron profundos cambios en sus sociedades y estados. El nuevo modelo de acumulación potenció el mercado y creó nuevas condiciones para la articulación de las economías periféricas a los centros rectores de la economía mundial. El Estado interventor, pasó a ser facilitador de la empresa privada y algunos campos cubiertos por el sector público comenzaron a ser cedidos a organizaciones de la sociedad civil (Lungo et al., 1995).

En este contexto, en América Latina comenzó un proceso de descentralización acompañado de una revalorización de *lo local* que adquirió así una nueva dimensión. En el campo social lo local cumple un rol clave para que la sociedad civil pueda ejercer su papel en el proceso de desarrollo.

Por su parte, la dimensión territorial acotada de lo local brinda el marco apropiado para la construcción de comunidades de modo que éstas se conviertan en espacios *de* y *con* actores de la gestión del desarrollo local.

Lungo (1987), a partir de la reflexión de Heller¹ (1985) acerca de la relación entre individuo y comunidad infiere dos cuestiones. Una es que la comunidad se *construye*, se

estructura a partir de un conjunto de motivaciones de determinados grupos sociales y la otra es una interrogante: es una elección libre la pertenencia a una comunidad? Según Lungo esta interrogante se remite a la permanente contradicción existente entre individuo y comunidad y la forma en que esa contradicción se soluciona históricamente, constituye la base de la construcción de comunidades, un proceso en el que no sólo inciden los valores del grupo sino también la relación con los proyectos globales de desarrollo a nivel regional, nacional e internacional.

El aspecto organizativo es otro elemento fundamental en el proceso de constitución de lo local e implica la dimensión socio-cultural, en la cual individuos y grupos encuentran elementos de identidad y solidaridad a partir del reconocimiento de la existencia de una historia común que les permite la construcción de comunidades en las cuales se reconocen y proyectan socialmente.

Pero el potencial organizativo sólo se desarrolla cuando existen condiciones que lo favorecen y esto ocurre cuando los grupos organizados logran definir determinados proyectos políticos; cuando se unen para realizar una práctica común en torno a componentes parciales de un proyecto determinado. Allí se encuentra la génesis de los movimientos sociales, locales o regionales.

Los asentamientos humanos son un elemento clave para el desarrollo local. Pueden jugar un rol dinamizador o convertirse en verdaderos obstáculos. Para ello

Primero, deben ser el elemento motor de un crecimiento económico que, aún en el marco de una economía regida por el mercado, disminuya la pobreza y reduzca la concentración de las riquezas producidas a nivel local.

Segundo, tienen que posibilitar la conformación de verdaderas comunidades que reviertan las tendencias imperantes a la fragmentación social.

Tercero, ser espacios en que los procesos de gestión política del desarrollo local permita la construcción de ciudadanía para todos, combatiendo así la exclusión y marginación política prevalecientes.

Cuarto, estos asentamientos deben jugar un rol esencial en la utilización y el

desarrollo sostenible del medio ambiente en que se encuentren (Lungo et al., 1995).

Las relaciones entre Estado y Sociedad Civil están cambiando. Hay una redefinición lenta pero en marcha de las relaciones de poder. Por ello se necesita una sociedad civil capaz de ser una contraparte activa en el proceso que implican las nuevas formas de gestión del desarrollo.

3. Desarrollo territorial planificado vs. desarrollo territorial espontáneo

Entre los instrumentos básicos de gestión municipal, los municipios alemanes cuentan con el derecho a elaborar planos directores², es decir planos de uso y urbanización del suelo con el fin de ordenar y organizar el territorio comunal³.

En América Latina la falta de intervención del Estado dejó (y aún deja) la determinación de los usos del suelo de una parte de sus territorios en manos de empresarios⁴ (Rivero, 1993), actores sociales a quienes el nuevo paradigma de desarrollo les asigna un papel sumamente importante, pero quienes por razones obvias no pueden reemplazar el papel regulador y de generador de políticas territoriales que le cabe al Estado. Y esto ocurre aún cuando muchos municipios de la región cuentan con instrumentos adecuados de intervención.

La planificación estratégica territorial se ha transformado hoy en día en uno de los instrumentos más utilizados por las administraciones públicas; sin embargo, encontrar una respuesta territorial adecuada es todavía un reto que las sobrepasa.

A pesar de los conocimientos producidos por el mundo académico, aún tras décadas de acciones locales y hasta de reflexiones conjuntas planetarias inauguradas con la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en Vancouver (1976), en la planificación de los asentamientos humanos en el llamado mundo subdesarrollado se sigue considerando de manera casi excluyente sólo el aspecto físico, obviando el carácter histórico del espacio, es decir ignorando los procesos sociales y políticos que en él se dan, pero por sobre todo desatendiendo la necesidad de planificarlos de una manera integral, en la que se considere

como prioritario el aspecto del desarrollo económico de sus habitantes -y no su mera subsistencia-.

En la última conferencia mundial sobre los asentamientos humanos -Hábitat II- llevada a cabo en Estambul (1996), se trataron temas importantes al respecto. En efecto, el Plan de Acción Mundial recomienda una serie de estrategias de aplicación que si fueran incorporadas a las políticas territoriales de los estados firmantes, podrían contribuir a generar un cambio de paradigma en la planificación de los asentamientos humanos.

Los objetivos principales de discusión de Hábitat II eran "Una vivienda adecuada para todos y Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización". Respecto a los asentamientos humanos en el documento final conjunto, la *Declaración de Estambul*, se afirma que el desarrollo sostenible combina el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente y reconoce el derecho al desarrollo como un derecho a respetar por los gobiernos suscriptores. También hace mención al hecho de que todos ellos son componentes interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible.

En el apartado correspondiente a *Políticas de Vivienda* se reconoce como un principio fundamental para poder formular una política realista en la materia, la necesidad de integrar las políticas de vivienda y de asentamiento humanos con las políticas de población y desarrollo de los recursos humanos, de medio ambiente, infraestructura y ordenamiento territorial, la planificación urbana y rural, como así también con las iniciativas privadas y oficiales de generación de empleo (Hábitat II, 1996).

Suelen mediar grandes distancias entre los conocimientos producidos por el mundo académico y la implementación de sus recomendaciones en la realidad. Sin embargo ellos marcan primero tendencias y finalmente direcciones que con el correr del tiempo van afectando en distintos grados las acciones sobre las que pretenden incidir.

La firma de documentos como el de Hábitat II constituye el primer paso por parte de los gobiernos, en el largo proceso de transformar la letra escrita en acción. Un proceso en el que ellos no son los únicos

actores y en el que a veces la sociedad civil o sectores determinados de ella deben luchar para imponer esa transformación, precisamente contra la voluntad política del propio gobierno.

4. Asentamientos humanos y desarrollo económico local

El nuevo paradigma de desarrollo, el *desarrollo económico local* intenta potenciar las condiciones de un territorio a partir de los recursos de que éste dispone. Requiere por lo tanto de estrategias concertadas entre sus principales agentes – autoridades, sector privado, comunidad –, quienes deben coordinar acciones para generar un proceso que apunte a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. El papel del municipio en este proceso debe ser de liderazgo para convertirse así en el motor de desarrollo del territorio que le compete, en un generador de oportunidades para sus habitantes.

La concertación de intereses de los actores de la sociedad civil requiere de su participación, un elemento clave en el proceso de desarrollo porque aporta la visión de las personas, empresas y/o instituciones involucradas directa o indirectamente en él. Ese espacio de participación no sólo representa el derecho a defender los propios intereses, sino que puede aportar soluciones a los problemas y ayudar a detectar oportunidades.

Hoy en día se considera que el desarrollo desigual de los territorios dentro de un país depende más bien de fuerzas y corrientes internas y externas procedentes del entorno espacial. Es decir, se corporiza la idea del desarrollo endógeno en el cual los procesos económicos y sociales, las actividades y relaciones que se dan dentro de un territorio, sea éste una localidad, región o sub-región, deben ser considerados como agentes de transformación.

Es cierto que la evidencia empírica respecto al dinamismo desigual mostrado por los diferentes territorios y sistemas productivos locales en la que se basa el marco teórico del desarrollo económico local proviene del llamado mundo desarrollado, por lo que se debe tener sumo cuidado en no extrapolar realidades diferentes. Pero también

es cierto que en América Latina, el anterior paradigma de desarrollo económico acentuó las desigualdades regionales, agudizó las diferencias urbano-rurales y contribuyó muy poco a fortalecer el tejido social en sus diferentes niveles de participación (local, regional, nacional).

Tal como afirma Alburquerque (1996), hay que destacar la existencia de dinámicas territoriales específicas dependientes no sólo de los capitales extranjeros, sino también de su capacidad para impulsar procesos endógenos, estimulando las iniciativas locales. En el proceso de desarrollo regional habría que diferenciar entonces por lo menos dos lógicas distintas: la global, que implica una fragmentación de la producción y la división espacial de las funciones de la empresa y la lógica territorial dependiente del conjunto de interdependencias existentes entre los diferentes actores en el territorio. Visto así, el territorio deja de ser un soporte pasivo de localización de empresas o actividades para convertirse en un entorno innovador activo.

La lucha contra la pobreza y la inequidad desde una óptica que apunte a modificar las causas de estos fenómenos debe incorporar además de una lógica de desarrollo productivo, una política de fortalecimiento de los sistemas productivos locales.

En ese sentido el desarrollo económico debe ser un proceso de cambio estructural que incorpore las circunstancias históricas, sociales e institucionales que ocurren en un territorio y que condicionan siempre la organización de las actividades económicas. Es una forma de darle protagonismo a los actores económicos y sociales, agentes de ese cambio. La experiencia adquirida indica que no existe una sola vía de desarrollo, sino diversas líneas de desenvolvimiento, en las cuales los diferentes actores sociales desempeñan funciones relevantes en cada territorio concreto. Por qué no incluir de manera sistemática a los sectores de bajos ingresos?

En la actualidad los oligopolios marcan el rumbo del desarrollo económico mundial, y hoy como nunca antes, se han trasladado a la sociedad valores y metodologías empresariales. Quizás por eso mismo se ha convertido en un lugar común hablar de *solidaridad*, de *desarrollo humano*, de *crecimiento*

con equidad cuando es posible que territorios completos de países y regiones jamás puedan acceder al mundo de la globalización.

Por ello, aunque el desarrollo económico local no represente la solución a todos los problemas de una comunidad, es sin embargo una herramienta que, usada adecuadamente, tiene un gran potencial para producir los cambios requeridos por el diagnóstico de la situación que se quiere modificar.

Respecto a la planificación de los asentamientos humanos, sería interesante intercambiar experiencias dentro de la región latinoamericana. Los municipios chilenos, por ejemplo, han desarrollado instrumentos de gestión municipal en el marco del desarrollo económico local. Uno de ellos, el Plan Regulador comunal es

"(...) un instrumento de planificación local que está inserto dentro del Plan de Desarrollo Regional y Comunal. Como tal debe considerar lineamientos estratégicos, de acuerdo a las políticas de desarrollo socioeconómico, sus áreas de influencia, metas de crecimiento, prioridades y oportunidades de inversión en infraestructura sanitaria, vial, energética, de comunicaciones, de equipamientos, u otros.

De esta forma el Plano Regulador Comunal se constituye en un instrumento básico de gestión municipal en el ámbito del desarrollo económico local, ya que regula y orienta las inversiones a través de la localización de actividades productivas en un territorio determinado (Asociación Chilena de Municipalidades, 1996).

El Plan Regulador es un instrumento de planificación territorial que proporciona alternativas concretas y viables para optimizar el uso del suelo en función de un Plan de Desarrollo Local sustentable.

Profundizar la democratización de la relación Estado-sociedad civil, la descentralización, promover la construcción de comunidad cohesionando a la población en torno a proyectos comunes, facilitar y promover la participación de todos los actores, lograr consensos, son todas condiciones necesarias para echar a andar el proceso de desarrollo local. Integrar la construcción de asentamientos humanos a ese proceso, promoviendo el desarrollo de sus habitantes requiere además de un fortalecimiento de la dimensión territorial en la planificación de los gobiernos, de la consideración de aspectos

que van más allá de los puramente físicos. Así como se ha ampliado y adoptado un concepto de vivienda para los sectores poblacionales en cuestión, en el que se incorporaron aspectos sociales, técnicos, ecológicos y legales (hábitat), así deberían planificarse los asentamientos de una manera estratégica, multidisciplinaria, integral y articulada entre todas las instancias de gobierno, respetando además el principio de subsidiaridad⁵ entre ellas.

Lo que se propone concretamente es darle el mismo peso a los componentes de carácter económico que a los espaciales, promoviendo la generación de empleo y fortaleciendo la economía de los micro - y pequeños emprendimientos. Éste no es de ninguna manera un aspecto nuevo en el caso de los sectores en cuestión. Hay en la región muchas experiencias de provisión de infraestructura y vivienda y hasta de renovación urbana integral⁶ asociada a la generación de renta. Sin embargo esas medidas no deben ser meramente compensatorias sino auto-sustentables.

La experiencia de los últimos años muestra la necesidad de que el Estado establezca mecanismos de participación, pues esa condición es fundamental para alcanzar el desarrollo local; una participación en la que todos los actores, hombres y mujeres, instituciones, empresas y organizaciones de la sociedad civil se encuentren involucrados y en la que el Estado aliente a los ciudadanos a pasar de la situación de destinatarios a la de actores involucrados luchando por sus intereses.

Notas

¹ Heller ha sostenido que la relación entre individuo y comunidad contiene una triple diferencia: entre individuo y sociedad, individuo y grupo e individuo y masa, concibiendo a la comunidad como una unidad estructurada de grupos con valores homogéneos a la cual pertenecen necesariamente los individuos (Heller, 1985).

² *Bauleitpläne*: planificación del uso del suelo compuesta por dos instancias: la zonificación en áreas residenciales, industriales, de recreación, de usos mixtos, etc. y la determinación más detallada de sus usos específicos y su organización.

³ Esta atribución no sólo existe como letra escrita, sino que es ejercida por ellos. De hecho, en Alemania está prohibido construir viviendas en zonas desprovistas de infraestructura y la construcción está tan regulada que a veces los ciudadanos alemanes se quejan del

“excesivo intervencionismo” del Estado.

⁴ Esto vale fundamentalmente para las periferias de las grandes ciudades de América Latina. Como es sabido, una parte considerable de su desarrollo urbano se produjo por este tipo de loteo de tierras, en el que los empresarios se limitaron a medir y subdividir los terrenos y en el mejor de los casos a efectuar el trazado de alguna calle de tierra, con lo cual estos asentamientos nacieron con infraestructura social y técnica insuficiente.

⁵ De acuerdo al principio de subsidiaridad, las instancias superiores deben intervenir en problemas que le competen a instancias inferiores sólo en la medida que éstas lo necesiten y soliciten.

⁶ Sólo a modo de ejemplo se mencionan dos casos: el de provisión de infraestructura y apoyo a los microempresarios, el Proyecto *PRORENDA* de Fortaleza, Brasil, en el que intervinieron instituciones estatales, el Gobierno Municipal, organizaciones de la sociedad civil y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica -GTZ-, y el *Programa de Renovación Urbana Integral* (1988-1993) en San Salvador, El Salvador, C.A., que contaba entre sus componentes, además de vivienda, infraestructura y servicios, tenencia de la tierra, equipamiento social, el apoyo a la generación de empleo y en el que intervinieron la comunidad, la Alcaldía Municipal, ONGs locales e internacionales y también la GTZ.

Bibliografía

- ALBURQUERQUE, F. *Desarrollo Económico Local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*. Santiago, ILPES/CEPAL/ONU, 1996.
- ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES. *Desarrollo Económico Local*. Santiago, 1996.
- HÁBITAT II. Programa Hábitat. *Plan de Acción Mundial: Estrategias para la aplicación*. New York, ONU, 1996.
- HELLER, A. *Historia y vida cotidiana*. México, Grijalbo, 1985.
- LUNGO, M. Condiciones de vida y organización social en los asentamientos populares urbanos. In: *Estudios Sociales Centroamericanos*, n. 44, San José, mayo/agosto 1987.
- LUNGO, M.; RIVERO, A.; UMAÑA, N. *Desarrollo Local y Asentamientos Humanos en las Zonas Ex-Conflictivas en El Salvador*. San Salvador, FUNDASAL, 1995.
- RIVERO, A. *Wohnungsprobleme in lateinamerikanischen Städten -Der geförderte Selbstbau als Alternative zum Habitat Popular- Am Beispiel von Buenos Aires*. Tesis de doctorado. Bonn, Rheinische Friedrich-Wilhelm Universität, 1993.