



TALLER INTERNACIONAL SOBRE MEJORAMIENTO BARRIAL EN AMERICA LATINA

Comisión No. 5 Políticas de Mejoramiento Barrial.

Participaron en esta Comisión las siguientes Entidades, con su respectivos participantes:

Coordinación: Arquitecta y Planificadora Urbana Nora Elena Mesa Sánchez. PEVAL -Medellín, Colombia-.

Participantes:

Soc. Fernando Arruda C. -Instituto de Planeación Municipal -Rio de Janeiro, Brasil-.

Ec. Juan Bozzano B. UCISV -Xalapa, México-.

Arq. César Santa Cruz H. Corporación de Desarrollo Departamental de Ancash -Chimbote, México-.

Arq. Javier Delgado C. Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda, del Gobierno del Estado de México -México D.F.-.

Srta. Teresa Reyes. Solicitantes de Vivienda UCISV. Libertad A. C. México.

Sr. Emilio Rodríguez UCISV -Xalapa, México-.



TALLER INTERNACIONAL SOBRE MEJORAMIENTO
BARRIAL EN AMERICA LATINA

México, noviembre 1984.

COMISION N°5. Políticas de Mejoramiento Barrial

C O N T E N I D O

1. RELACION URBANIZACION-DESARROLLO ECONOMICO
2. POLITICAS URBANAS
 - 2.1 Acerca de las políticas urbanas en los países capitalistas dependientes latinoamericanos.
 - 2.2 Políticas de Mejoramiento Barrial
 - 2.3 Carácter de la intervención del Estado
 - 2.4 Evaluación de las políticas del mejoramiento
3. PROPUESTA SOBRE MEJORAMIENTO BARRIAL
 - 3.1 En qué consiste el mejoramiento
 - 3.2 Los agentes del mejoramiento barrial
 - 3.3 Políticas generales de mejoramiento
 - 3.4 Políticas específicas de mejoramiento.



TALLER LATINOAMERICANO SOBRE MEJORAMIENTO BARRIAL

Comisión N°5 Políticas de Mejoramiento Barrial
Conclusiones.

1. RELACION URBANIZACION-DESARROLLO ECONOMICO.

- A partir de la Segunda Guerra Mundial, los países latinoamericanos en general experimentan un crecimiento relativamente acelerado en lo que se refiere a demografía, industrialización y urbanización.
- A pesar de la existencia de una incipiente planta industrial, en algunos países del área (México, Argentina, Chile, Brasil y Colombia (un poco después), es con la Segunda Guerra que la mayoría de los países comienzan, a través de la sustitución de importaciones, a implementar su industria.
- Las zonas industriales, y por tanto zonas de concentración demográfica, por las "ventajas" que presentan, son aquellas que poseen una infraestructura relativamente buena. En muchos de los casos son zonas estructuradas como enclave desde los tiempos de la Colonia.
- En muchos países, a partir de los 40s, y con más intensidad en los 50s, la industrialización y las actividades consecuentes empiezan a provocar el asentamiento de la mano de obra en "barrios populares", o bien localizados en sitios periféricos, o en áreas degradadas centrales. Así, surgen barrios que, a pesar de las características que presentan en cada país y de las condiciones propias, tienen algunos rasgos comunes: auto-producción del espacio y de la vivienda, irregularidad en cuanto a la tenencia, precariedad de las construcciones,



cultura comunitaria y formas de organización propias. Son las colonias populares de México, los barrios piratas y tugurios en Colombia, suburbios en Ecuador, barriadas o pueblos jóvenes en Perú, villas de emergencia en Argentina, cantegriles en Uruguay, callampas en Chile, ranchos en Venezuela, favelas en Brasil, etc.

- A la vuelta de los 50s, en muchos países latinoamericanos, se empiezan a elaborar planes nacionales, más que todo dirigidos a estimular y organizar el crecimiento económico dentro de una nueva articulación al capitalismo internacional.
- Este desarrollo se da, básicamente, a través del crecimiento del sector industrial y de las actividades terciarias relacionadas a la exportación de productos primarios y, a la prestación de servicios relativos a la industrialización.
- Esto genera, a nivel de la política urbana, planes y programas que estimulan la concentración urbana y la transformación de las ciudades, sea a través de la implementación de grandes industrias, o a través de la creación de nuevos espacios para el desarrollo de los capitales derivados del crecimiento urbano-industrial (comercial, financiero e inmobiliario).
- En los 60s, varios países adoptan políticas de construcción de grandes conjuntos habitacionales, más o menos distantes del centro de las ciudades, aparentemente para albergar la población de bajos ingresos que ha emigrado en búsqueda de empleo. Ahora, la gran preocupación fué remodelar el espacio urbano con el objetivo de construir la nueva ciudad, dentro de los modos capitalistas monopolistas.



- Tal remodelación implicó en segregar socialmente los espacios y "limpiar" las áreas centrales de las ciudades o "aquellas" que interesaban al capital inmobiliario para construir edificios para otros usos más rentables o viviendas para las clases medias y altas.
- En ese período, se hace una gran énfasis en las acciones de "renovación" urbana que se traducen en desalojos masivos de los asentamientos de bajo ingreso hacia las periferias o de expulsión de los pobres de los barrios en deterioro. Se intenta con eso, recuperar estos espacios para el uso de otras clases sociales y desarrollar otras actividades (culturales, turísticas, comerciales, industriales, etc.).
- La política de vivienda se destina a producir habitaciones, que pueden ser adquiridas por las clases populares, como una mercancía introducida en el mercado, a través del subsidio del capital estatal, con base en programas especiales de crédito, llegándose, en algunos casos, a forzarse la erradicación de pobladores desde sus lugares hacia grandes núcleos habitacionales..
- Sea como fuera, esta política solamente logró alcanzar su objetivo económico (no siempre confesable): apoyar a las industrias constructoras y a los sectores capitalistas relacionados al financiamiento de tales programas.
- Socialmente, representó un fracaso, toda vez que las viviendas construídas, directa o indirectamente, se quedaron en poder de las clases de más alto poder adquisitivo. Así, los pobladores de las áreas mencionadas como "marginales", (aunque algunos hayan obtenido ventajas

con el "traspaso" de sus viviendas) fueron obligados a ser desplazados a áreas más lejanas o a intentar la reconstrucción de nuevos asentamientos cercanos a los mercados de trabajo.

- Tales políticas fueron fuertemente rechazadas por la población que, gradualmente, se organizaba para luchar por la permanencia en sus sitios originales y para obtener del Estado las mejoras urbanas necesarias.
- Con el acelerado proceso de acumulación de capital en las grandes concentraciones urbanas, se da en los mismos una gran concentración de población, de servicios, de equipamientos y de servicios de infraestructura. Esta concentración empieza a traer efectos negativos para el crecimiento de los sectores capitalistas.
- De esta manera, en los 70s, la política urbana se dirige a contener el crecimiento excesivo (así considerado por algunos sectores estatales e instituciones de planeación) de las grandes ciudades. Son los conocidos programas de apoyo a ciudades medias y reorganización del sistema urbano nacional. La cuestión de la vivienda social se queda en un segundo plano. En algunos países el estado cierra sus ojos a esta problemática, tolerando el crecimiento de los asentamientos "irregulares", sin desarrollar programas continuos de solución de sus graves problemas. Sin embargo, como respuesta a presiones populares, son realizadas mejoras puntuales, con mayor o menor aporte de los residentes, cuyos resultados intentan capitalizar los grupos detentadores del poder.

- Desde fines de los 70s, frente al relativo fracaso de las políticas anteriores y frente a los planteamientos de los movimientos sociales de los pobladores, las políticas se dirigen hacia actividades de mejoramiento de los asentamientos, alejándose cada vez más de las prácticas de erradicación o desalojo de residentes.
- Esta nueva forma de enfocar el problema de la vivienda y del hábitat urbano, se viene realizando en distintos momentos en los variados países, con mayor o menor énfasis por parte del Estado, pero significa un avance hacia el objetivo de manejar soluciones de otro tipo que incorporen, como aspecto fundamental, el deseo de las poblaciones de permanecer en los sitios que lograron construir.

2. POLITICAS URBANAS

2.1 Acerca de las políticas urbanas en los países capitalistas dependientes latinoamericanos.

Las políticas de desarrollo urbano hacen mención implícita o explícitamente a la necesidad del Estado de intervenir el desarrollo y de adaptarlo a las necesidades del capital. Pero como la lógica del desarrollo del capital no es homogénea, y la ciudad no responde a un solo capital, sino que incorpora la lucha propia por la reproducción de los capitales individuales, en lo urbano, se presentan dos situaciones:

- a. De un lado, el desarrollo urbano se realiza de acuerdo a la lucha anárquica de los capitalistas privados, que se manifiesta en la lucha por la apropiación de las rentas urbanas del suelo.

- b. De otro, de acuerdo a la coyuntura política del momento histórico determinado, el control del espacio se hace como una expresión específica y concreta, por los grupos económicos , políticos y sociales que tengan el poder en la situación considerada (industriales, inmobiliarios, terratenientes, sectores de la construcción, comerciales, financieros, etc.).

2.1.1 Objetivos

Aunque las políticas lleven implícito el interés del capital y no sean esbozados sus objetivos, en general buscan:

- a. En la búsqueda del equipamiento y la infraestructura, adaptar el espacio a la lógica del capital, llevando obras y equipamientos urbanos a las zonas requeridas para el desarrollo de los sectores productivos.
- b. En cuanto a la normatividad, mermar los conflictos derivados de la aplicación de las normas y reglamentos del espacio, derivados aparentemente de la necesidad de racionalizar el uso del mismo. De aquí que se planteen normas que traten de "homogeneizar" el espacio, como si fuera fácil de adaptar.
- c. Respecto al control del espacio, el ejercerlo en relación al desarrollo en las ciudades de sectores que entren en conflicto con el funcionamiento de la lógica del capital, especialmente de aquellas que están en disputa con sectores importantes que intentan apropiarse de las rentas urbanas.

2.1.2 Control Poblacional:

En los hechos las políticas se diseñan para el control de la población, tratando de detener movimientos migratorios, movilizaciones inter-urbanas al interior de las ciudades, o como freno a situaciones explosivas por parte de movimientos populares.

2.1.3 La reubicación de los asentamientos:

En la práctica la reubicación de los asentamientos se hace en sitios que no ofrezcan una situación de competencia y que no estén acordes con los intereses del capital. Esta práctica se traduce a través de la formulación de:

- Políticas de usos del suelo, elaboración de normas y reglamentos de urbanización, creación de Impuestos o aumento de éstos, generación de tarifas de servicios públicos e implementación de políticas de desalojos.

Estas prácticas producen efectos de diferente tipo, pero se pueden sintetizar en:

- Segregación urbana
- desalojos
- altas rentas del suelo como producto de valorizaciones
- control del espacio económico y social por parte del capital
- control político del espacio por parte del aparato estatal.

2.1.4 Ordenamiento del proceso productivo:

A través del mismo se busca propiciar un marco de localización al proceso productivo, calificando espacios de acuerdo a los desarrollos de infraestructura para permitir el desarrollo de actividades de orden específico para las ramas diferentes de la producción.

2.1.5 Lógica y legalización del capital:

En cuanto a generar los requerimientos a la lógica del capital, se instrumentan medidas:

- En el ámbito administrativo, se formulan políticas del uso del suelo. Se establecen normas de urbanización y otros ordenamientos jurídicos, etc.

Las políticas urbanas están así relacionadas con las alianzas de clase que se viven en el contexto específico, ya sea a nivel nacional, en donde el capital o capitales dominantes estarán representados en el gobierno nacional, como a nivel local, en donde se tratará de alcanzar el control del suelo y de su desarrollo. De otro lado, son el resultado del nivel específico de desarrollo de la lucha de clases y con los niveles y exigencias, y aún logros, de la población.

En este sentido se tienen políticas que de un lado, surgen como planteamientos impuestos por parte del Estado, buscando la satisfacción de necesidades pero no de los pobladores sino las que capta el Estado a las que responde como programas de inversión. Por el otro, surgen como petición de la población a un nivel específico y con un carácter puntual y como respuestas coyunturales.

En conclusión, las políticas de desarrollo urbano están dirigidas predominantemente a ejercer la práctica jurídica del Estado para la legitimización e incorporación al espacio urbano, de los elementos requeridos para el desarrollo del capital.

2.2 Políticas de Mejoramiento Barrial.

En el contexto enunciado anteriormente, se enmarcan las políticas de mejoramiento barrial en el nivel general de los países capitalistas dependientes.

Estas políticas específicas en el contexto urbano han tenido diferencias en cuanto al carácter de la intervención. Para el caso específico de las políticas de mejoramiento barrial, éstas surgen en nuestros países como resultante directa de dos factores que están íntimamente relacionados:

- De una lado, la situación explosiva de los pobladores asentados en las zonas urbanas, pasa a ser un fenómeno de expresión de la ciudad latinoamericana, expresado a través de la autoproducción del espacio y la existencia de grandes movimientos poblacionales populares.
- De otro, la política urbana del Estado que se genera después de la conferencia Hábitat de Vancouver, en 1976. Algunos estados latinoamericanos encuentran una salida a la situación conflictiva de sus ciudades retomando las ideas de esta conferencia a través de la formulación de políticas de mejoramiento.

En otros estados no se dan estos planteamientos y se utilizan herramientas, generalmente de carácter represivo.

A nivel del discurso político el planteamiento que se hace es en término de las situaciones de crisis del capitalismo: maximizar los pocos recursos existentes mediante el reconocimiento en una marco reformista por un lado, del papel de los pobladores en la producción del espacio en las ciudades, por el otro, de su "incapacidad" financiera para dar respuesta a estas necesidades de desarrollo.

El mejoramiento como política aparece íntimamente ligado a un estadio de desarrollo de nuestros países en donde de un lado se reconoce la magnitud de los procesos de urbanización y la "imposibilidad" del Estado de "controlar" estos procesos y del otro, se interviene como "mejorador" de condiciones de vida mayoritariamente bajas de la población.

El discurso oficial trata de dar un marco legal a esta "urbanización no controlada". Así, en algunos países se esbozan políticas de mejoramiento y en otros se adoptan soluciones con relación a la vivienda y, finalmente en muchos se carece totalmente de planteamientos al respecto.

En la actualidad no se puede desconocer el papel primordial que a nivel del desarrollo del capitalismo asume el mejoramiento barrial. De un lado subsidia al capital vía reproducción de la fuerza de trabajo, disminuyendo la remuneración y por lo tanto el costo de la fuerza de trabajo para el capital y del otro, subsidia al capital vía la construcción de infraestructura.

En síntesis, las políticas de mejoramiento llevan implícita la búsqueda por parte del Estado de mermar las contradicciones políticas en sitios, que por sus condiciones de precariedad se pueden convertir en focos explosivos, tal como

fué constatado después de haber analizado los diferentes Estudios de Caso.

Estas políticas generalmente puntuales, que tratan de solucionar las problemáticas, contrastan con el proceso de producción continua del espacio colectivo e individual por los pobladores que refleja de alguna manera el grado de desarrollo de la organización poblacional y a su vez, su relación específica en el contexto barrial.

Con esta premisa se analizó el carácter de la intervención del Estado.

2.3 Carácter de la Intervención.

2.3.1 En cuanto a los objetivos pretendidos:

No existe una uniformidad en el carácter de la intervención estatal, lo que enfatiza aún más su carácter coyuntural. Se encontraron casos en los que se pretendía la búsqueda de beneficios económicos para el capital y que implícita o explícitamente engloba el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (caso Buenaventura - Colombia); en otros casos se plantea una perspectiva económica de mejoramiento para la población (caso El Caliche, Santo Domingo, República Dominicana). En otros se trata de buscar una refuncionalidad urbana, como es el caso de programas que tratan de "recuperar" centros históricos, en zonas centrales o en "áreas deseables" para el capital (caso Tepito, México D.F.), y finalmente en otros se trata de dar una solución a la existencia de factores sociopolíticos o de movimientos populares que exigen la intervención del Estado con el objetivo de controlar

la situación social conflictiva existente (San Miguel Teotongo, México D.F.)

2.3.2 En cuanto a la localización de la intervención:

Es indudable que hay diferentes intervenciones del Estado dependiendo de la localización del barrio en el contexto urbano general.

En el caso de las zonas centrales o subcentrales se tienen dos situaciones: En la primera situación se trata de las zonas deterioradas del centro histórico de las ciudades en las que se llevan a cabo acciones de rehabilitación. En la segunda, encontramos los asentamientos en zonas centrales, que aún hoy permanecen sin servicios públicos y en las que se plantean acciones de acondicionamiento o de desalojo (caso de las ciudades perdidas, en ciudad de México, o de Medellín, Colombia).

Otra situación es la de las zonas periféricas, en donde la intervención será a nivel de dotación y provisión de servicios públicos y comunales para tratar de vincular el asentamiento a la malla urbana.

2.3.3 En cuanto a los mecanismos de financiamiento:

Algunas veces existirán relaciones con el capital internacional que condicionará las formas y el grado de intervención. En otras, se utilizarán recursos estatales o privados que a su vez tratarán de lograr su recuperación con enfoques de las acciones como negocio, y por último en la mayoría

de las veces, los recursos de trabajo, ahorro y financiamiento provienen de los pobladores.

2.3.4 En cuanto a los intereses del Estado:

De un lado, se da una intervención del Estado hacia la comunidad con una connotación de apariencia democrática pero que en los hechos resulta verticalista y favorecedora de los intereses del capital.

De otro, la intervención se da con una visión clientelista de índole populista y que obedecerá más a intereses de obtener y conseguir votantes, imagen, etc., que a solucionar problemas de los pobladores.

2.3.5 En cuanto a la Motivación de la Intervención:

Relacionado íntimamente con lo anterior, se presentan variantes en cuanto a la motivación de la intervención. En una se tratará de una intervención por parte del Estado para "solucionar" la problemática planteada con imposición de los programas, prioridades, etc., y en la otra, la iniciativa de intervención se da por la existencia de un movimiento popular que obliga a la intervención del Estado como una manera de controlar la situación.

2.3.6 En cuanto al Tipo de Mejoramiento:

Los casos presentados en el Taller permitieron definir distintos tipos de procesos de mejoramiento como condición de tenencia, la obtención de infraestructura y la provisión de equipamiento de servicios, el desarrollo de las viviendas y por último

el mejoramiento de las condiciones de empleo y producción en el asentamiento.

3. PROPUESTAS SOBRE MEJORAMIENTO BARRIAL

En esta parte presentamos propuestas que pretenden una transformación estructural de la realidad actual de los asentamientos populares, a partir de las actuales relaciones planteadas respecto al espacio, entre los movimientos sociales urbanos, el capital y el Estado. Apuntan hacia la posibilidad histórica que, aunque eventualmente no se inscriban en el horizonte de inmediato a la realización, pueden ayudar a comprender las políticas actuales de intervención en lo urbano y contribuir para el cambio de las situaciones que las determinan.

3.1 En qué consiste el Mejoramiento Barrial ?

¿Por qué hablamos de mejoramiento barrial? ¿Cómo se mejora un barrio? ¿Para quién se mejora? ¿Quiénes son los principales agentes del mejoramiento? Pensamos que la respuesta precisa a estas preguntas se constituye prerrequisito necesario para la elaboración y ejecución de políticas de Mejoramiento Barrial eficaces.

Al hacer un diagnóstico de los efectos de las prácticas urbanísticas efectuadas en las unidades espaciales degradadas (políticas de rehabilitación o renovación de los barrios pobres que han quedado inmersos en los centros urbanos), o de aquellas prácticas que permiten la producción de nuevos asentamientos populares en las periferias urbanas (políticas de dotación de infraestructura y de urbanización en los barrios populares

periféricos), definíamos la acción del mejoramiento barrial como un acto económico aplicado al espacio cuyo efecto inmediato consiste en una valorización del mismo. También señalábamos que el carácter de la propiedad privada del suelo, lo transforma en un bien mercantil en el cual predomina claramente su valor de cambio sobre su valor de uso en cuanto a la utilidad que esta mercancía urbana tiene para sus usuarios, los pobladores de los barrios populares. Pensamos que la necesaria transformación de las prácticas de mejoramiento requieren de que el proceso de valorización del suelo que engendran inevitablemente, priorice el valor de uso urbano del suelo, sobre el crecimiento de su valor de cambio. El cómo lograr esto, constituye la esencia de la reorientación de las nuevas políticas que pretendemos dejar esbozadas.

Pensamos que para lograr un propósito tan ambicioso, es necesario que no nos quedemos en hacer una crítica de las prácticas institucionales (públicas y privadas) de mejoramiento barrial que se han desarrollado en las últimas décadas, de extraordinario crecimiento urbano. Para poder transformar dicha esencia (la dominación del valor de cambio sobre el valor de uso), necesitamos, en primer lugar, de un profundo desarrollo teórico. Necesitamos conocer a fondo las leyes del proceso de la urbanización dependiente. Solamente una crítica científica a dicho proceso nos puede dar la pauta para alcanzar una urbanización integral de los barrios populares, para engendrar un proceso de urbanización que logre un desarrollo tal del valor de uso de los bienes de consumo urbano que tenga, como efecto, una mejora sustancial de la calidad de vida de los pobladores, por medio de la satisfacción

integral de sus necesidades. Pero ¿es que acaso conocemos estas necesidades?

La elaboración de una nueva política de mejoramiento barrial debe comenzar por emprender el estudio sistemático de las necesidades, individuales, familiares y colectivas, de los habitantes de los barrios populares. Solo así podremos establecer cuál es el verdadero valor de uso urbano que debemos coadyuvar a producir. La definición a priori de dichas necesidades que efectúa la planificación tecnocrática y autoritaria, es uno de los factores que contribuyen a que el valor de uso urbano producido, se encuentre subsumido a su valor de cambio en el mercado. A la preocupación existente sobre cómo afectar los costos de producción del espacio, para que los pobladores de bajos ingresos puedan adquirir los bienes de consumo urbano imprescindibles, debemos anteponer la preocupación sobre cómo lograr que dichos bienes de consumo individuales y colectivos, puedan satisfacer las necesidades de los pobladores. Esto es lo que nosotros entendemos por urbanización integral de los barrios populares. Urbanización que solo es alcanzable como meta si nos apoyamos en la lógica de la construcción del espacio que han engendrado históricamente sus pobladores.

Pero para lograr lo anterior, es necesario que terminemos con un círculo vicioso: mientras algunos estados nacionales piensen (como ocurre claramente en México) que a un mayor valor de uso del suelo le corresponde un mayor costo y, por lo tanto, un mayor precio fiscal y de mercado, todo esfuerzo por agregarle utilidad al espacio barrial irá en perjuicio directo de los pobladores, puesto que los costos de

permanencia en el lugar se verán (a veces en forma desorbitante) elevados, ocasionándole en múltiples situaciones al poblador la necesidad imperiosa de reubicarse en otro barrio más deteriorado o con un menor grado de equipamiento e infraestructura. Por lo tanto el círculo vicioso: mayor valor de uso,- mayor costo,- mayor precio-, constituye una política sutil de desalojo pacífico. Pero, además, constituye una clara práctica injusta del Estado hacia el poblador, debido a que en múltiples casos, ha sido él mismo el que se ha encargado de autoproducir los servicios de infraestructura. El que, después de haber regalado su trabajo al capital social urbano, el Estado, le cobre aún más caro el precio de su boleta predial o le vendan a precios elevados la introducción del servicio a sus hogares (la conexión de las viviendas en el sistema de drenaje, con el sistema eléctrico, etc.) constituye un claro mecanismo de sobreexplotación de los habitantes de los barrios populares.

Por todo lo anterior, es necesario que abandonemos definitivamente la excesiva localización de nuestro análisis. Como se señaló al hacer un diagnóstico de los efectos del mejoramiento, cualquier innovación en un barrio, el surgimiento de un nuevo barrio, etc., tiene efectos globales sobre el funcionamiento socio-económico de toda una ciudad y, si la obra es importante, puede alterar la dinámica de toda una red urbana de ciudades. Solo el análisis teórico de la ciencia nos puede brindar esta perspectiva totalizadora; solamente nuestra experiencia urbanística correcta nos va a permitir una particularización suficiente como para poder incidir prácticamente en el mejoramiento barrial.

Para ello, nos debemos proponer una elevación substancial de la calidad de vida de los pobladores de los barrios populares. Es necesario que abandonemos los criterios estrechos en los que usualmente se ha definido dicha calidad. Los criterios higienistas, los productivistas o los tecnicistas no nos permiten tener una visión integral de las necesidades de los pobladores. El estudio sistemático de éstos constituye, por lo tanto, la base necesaria para definir políticas precisas de planificación urbana para lograr el objetivo específico del Mejoramiento Barrial Integral. El diseño de estas políticas deberá ser muy sensible a que el beneficio alcance a todos los habitantes de un barrio, impidiendo el que su ejecución termine en la marginación o en el desalojo pacífico de una porción de pobladores. Sólo algunas obras imprescindibles de infraestructura urbana para el mejor equipamiento de la ciudad o del barrio justifican el que sean reubicados los pobladores.

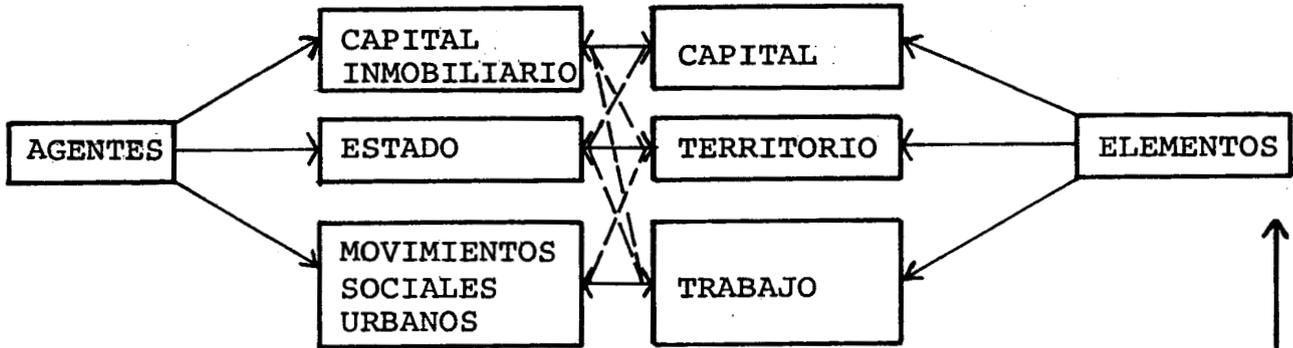
El entendimiento y la formulación correcta, de estas necesidades, suponemos hipotéticamente que tendrá una profunda repercusión sobre el uso del suelo en el barrio. La pretensión de buscar su satisfacción integral podrá terminar con la división funcionalista del espacio urbano, (habitación, trabajo, comercio y recreación), podrá crear y recrear una integración funcional del mismo, que termine con el carácter desintegrador y deshumanizador de las ciudades contemporáneas. La experimentación de un mejoramiento barrial de nuevo tipo, podrá confirmar o rechazar esta hipótesis.

3.2 Los Agentes del Mejoramiento Barrial:

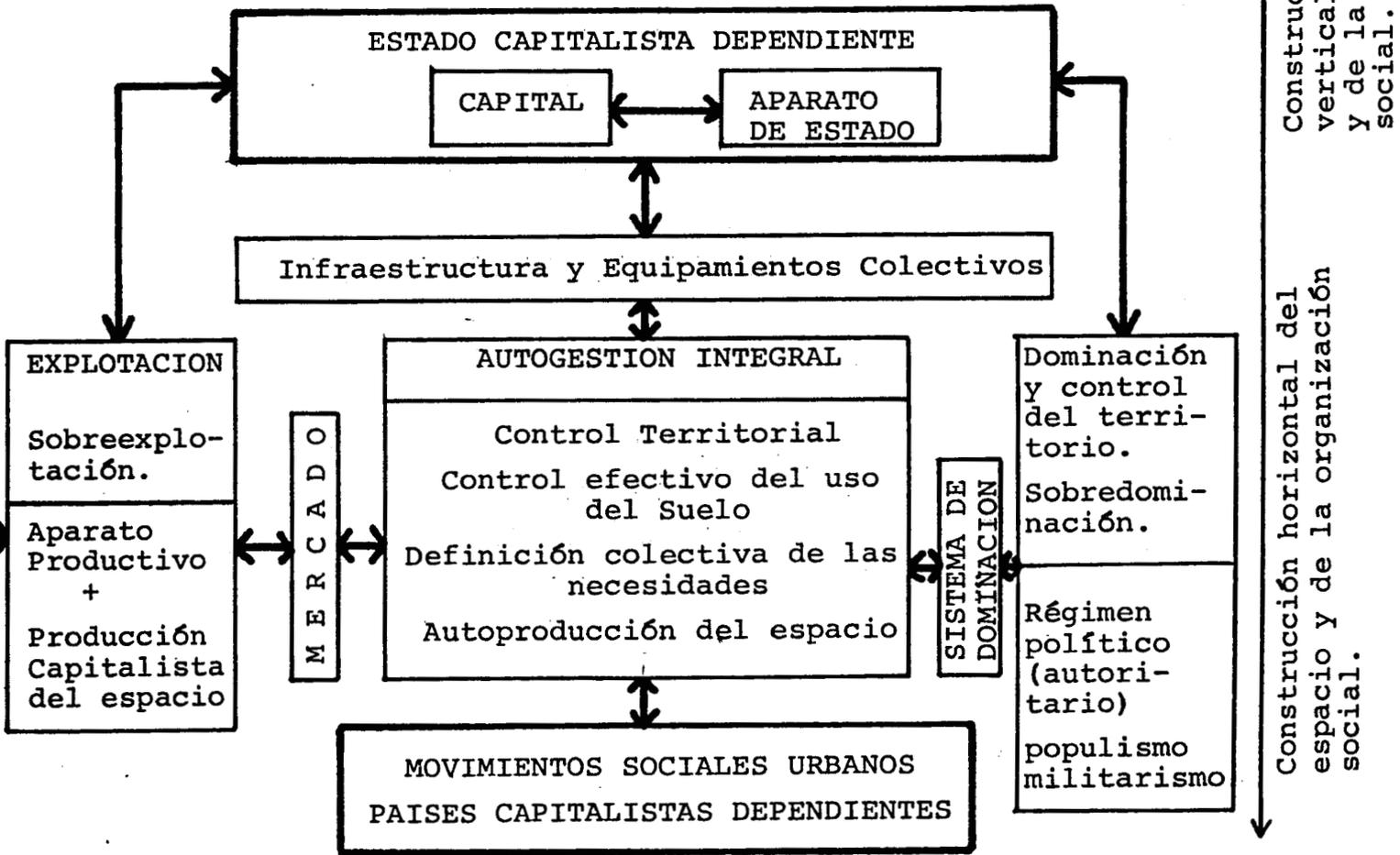
Si hace un momento, suponíamos el abandono del carácter localista de nuestro análisis, sugiriendo la necesidad de priorizar el análisis histórico sobre el coyuntural en el análisis científico de lo social (y la ciudad es, ante todo, una estructura social en el espacio), solamente una perspectiva histórica nos permitiría alcanzar una visión totalizadora. El estudio de las "coyunturas" o de los "casos" sin el establecimiento previo de esta perspectiva, nos ahoga en el practicismo, nos impide el desarrollo de una verdadera práctica transformadora, que es, por su naturaleza, histórica. La construcción de una nueva ciudad, en América Latina, que resuelva las agudas contradicciones de la urbanización contemporánea, constituye, sin lugar a dudas, una tarea histórica. El mejoramiento barrial es, para nosotros, un mecanismo concreto de articulación con esta tarea histórica.

¿ Cuáles son los Agentes de esta transformación ?
Pensamos que, en su esencia, son tres: el Estado, el capital urbano y los movimientos sociales urbanos que se relacionan con el capital, el territorio y el trabajo -elementos- tal cual se sintetiza en el Gráfico N°1. Cada uno de los agentes pretende controlar alguno de los elementos imprescindibles de la urbanización. El sector propietario-inmobiliario pretende acaparar monopólicamente el capital, aunque el estado moderno también a creado sus propias agencias de capital inmobiliario. El Estado pretende, como su función esencial, acaparar y controlar la distribución

GRAFICA N°1.



GRAFICA N°2.



del territorio entre los otros dos agentes y, por último, los movimientos sociales urbanos aportan, fundamentalmente, el trabajo, es decir, el esfuerzo físico necesario para crear la infraestructura y construir el hábitat necesario para su sobrevivencia y reproducción. La característica esencial de la urbanización dependiente consiste precisamente en que los pobladores de los barrios populares periféricos autoproducen su espacio vital y parte de los bienes de consumo necesarios para su producción.

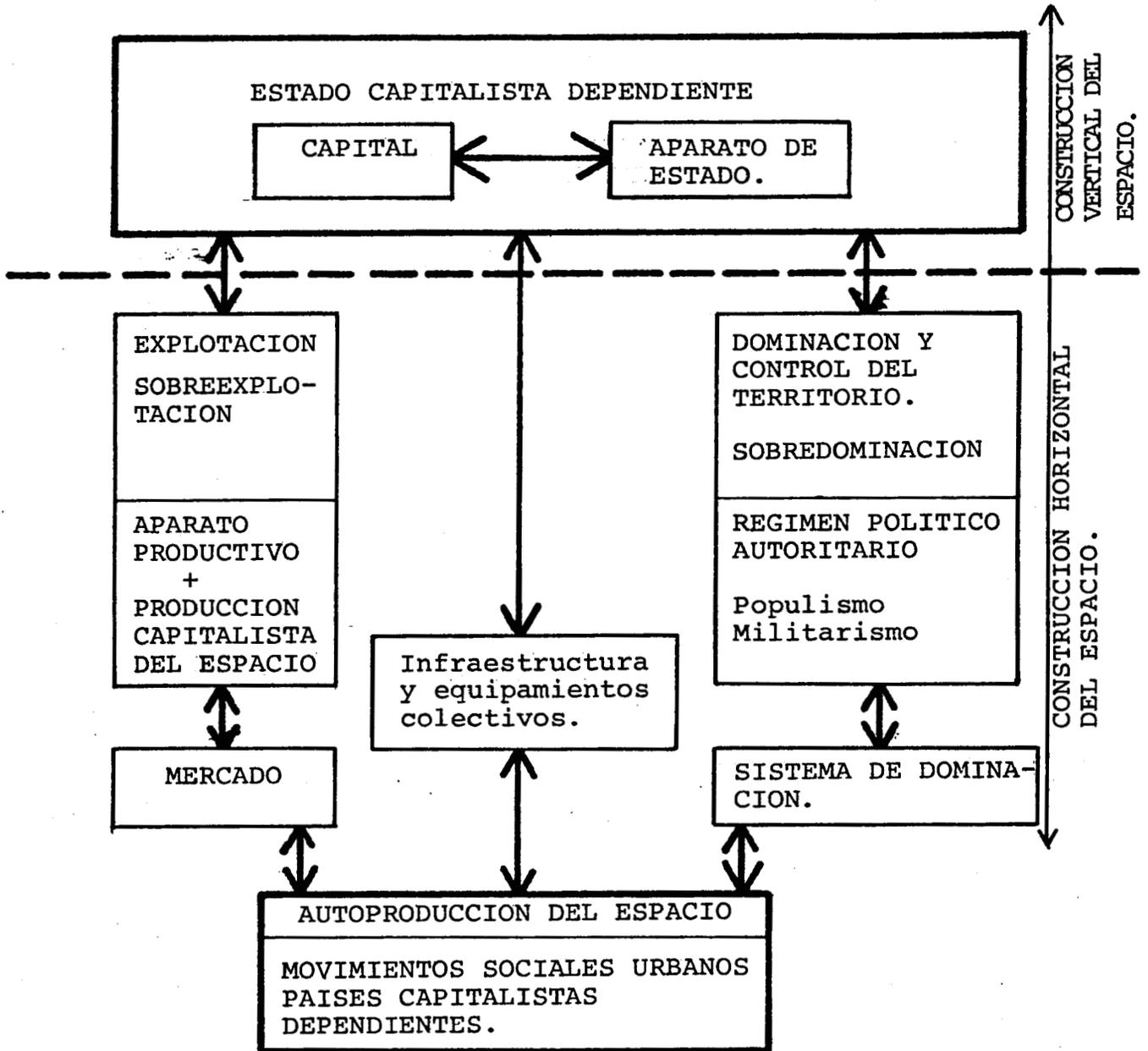
Las condiciones de pobreza y miseria de la mayoría de los habitantes de estos barrios, así como la escasa inversión de capital que efectúa el sector inmobiliario público y privado, no les deja otra opción de sobrevivencia. Ahora bien, esta relación social productiva del espacio y de la vida se encuentra articulada en forma muy conflictiva con las relaciones sociales de producción capitalista en una fase monopolista de estado (fusión y articulación de los monopolios privados y públicos).

La dinámica de esta articulación estructural compleja entre las relaciones sociales de autoproducción del espacio y de los medios de vida en general, con las relaciones sociales de producción capitalista monopolísticas, es el motor del proceso de urbanización dependiente y de los conflictos sociales que engendra este proceso, es decir, de los movimientos sociales-urbanos de nuestros países. Ahora bien, es necesario estar concientes de que se trata de la articulación compleja de dos dinámicas sociopolíticas no solamente diferentes, sino inclusive opuestas. Una, la de las relaciones sociales de autoproducción (R.S.A.), que

engendran un proceso principalmente horizontal de construcción del espacio y de la organización social (construcción horizontal + autogestión); la otra dinámica es las relaciones sociales de producción en el capitalismo monopolista del estado, que tiende a engendrar un proceso predominantemente vertical de construcción del espacio y de la organización social (construcción vertical + gestión autoritaria).

Recientemente, a partir de la conferencia de Vancouver de 1976, algunos estados nacionales de los países dependientes, han iniciado ciertas prácticas típicamente reformistas de mejoramiento, con el fin de racionalizar y abaratar los costos de introducción de las infraestructuras imprescindibles (electricidad, agua, drenaje, etc.). Estas prácticas han combatido en ocasiones los sistemas de dominación más caciquiles, autoritarios y corruptos, que elevan los costos de las obras de equipamiento, y agudizaban el caos urbano, generando una demagogia discursiva, calificando de "autogestión" a los nuevos mecanismos corporativos (democracia manipulada por partidos clientelistas a nivel de las bases de los barrios; estructuras jerárquicas e impuestas en la medida en que nos acercamos a la cúspide de dichos sistemas de dominación de masas). Esta "autogestión", como pretende ilustrar nuestra gráfica N°3, no existe más que en la utilización de los pobladores como obreros-constructores de la ciudad, utilizando su tradición de autoproducir y autoconstruir su espacio individual y colectivo. Este tipo de trabajo productivo convierte a los pobladores en obreros no asalariados (su trabajo no es retribuido) al servicio del capital social que gestiona y domina las ciudades de los países dependientes. Esta práctica acentúa la sobreexplotación económica de los pobladores, e

GRAFICA N°3

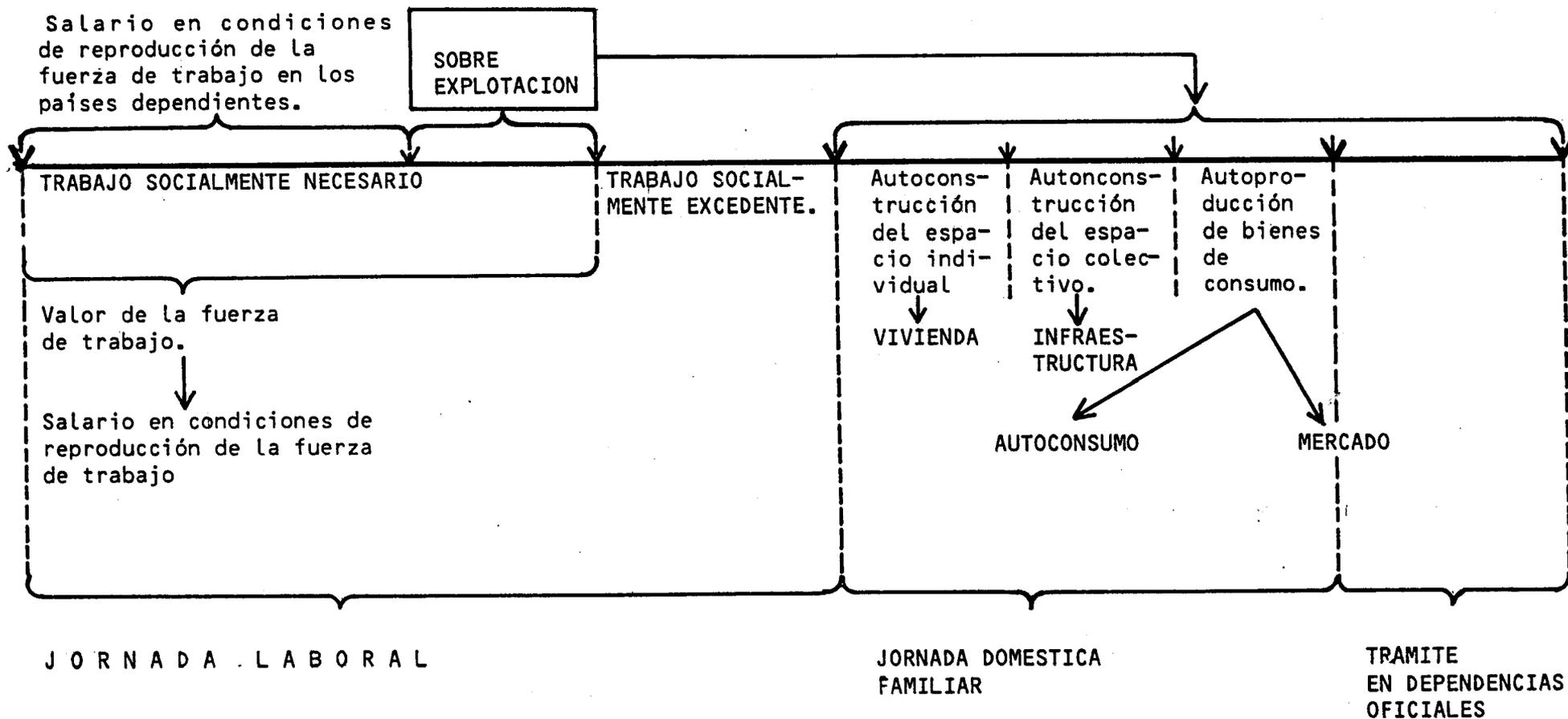


impide el desarrollo potencial de una autogestión auténtica e integral (como ilustramos en la gráfica N° 2.).

Como ya hemos señalado en varias partes, la acción del Estado y del sector inmobiliario en los barrios populares es de carácter puntual y coyuntural, normalmente destinados a impedir estallidos sociales urbanos o a favorecer al clientelismo político de los partidos populistas. Sin embargo, la acción de los pobladores y de sus organizaciones sociales y políticas es permanente y conforma un proceso histórico de urbanización largo e ininterrumpido. También se ha mencionado que las obras emprendidas por los pobladores tienden a adecuar la producción de satisfactores urbanos, individuales o colectivos, a sus posibilidades de inversión. El Estado y el capital tienden, por lo contrario, a orientar las inversiones con relación a la venta del suelo, por lo que se constituye en un sutil mecanismo de desalojo pacífico de los pobladores más pobres.

Los defensores de la intervención pública en el mejoramiento barrial, señalan que el Estado pretende planificar el proceso, mientras que los pobladores no. Esta afirmación es discutible. La intervención del Estado ha consistido casi siempre, en pequeños planes pilotos que nunca han logrado cubrir las necesidades globales de los pobladores y que siempre han terminado por negar muchas de las necesidades y de los usos del suelo que los pobladores habían logrado cubrir espontáneamente a partir de la autogestión de su espacio. Pero ante todo, por encima de un plan, el mejoramiento barrial requiere de una estrategia y de un perfil de ciudad futura.

GRAFICA No.4



Nuestra segunda gráfica pretende plantear una estrategia a partir de éste análisis de las potencialidades transformadoras que encierran cada uno de estos tres agentes principales del mejoramiento barrial. La estrategia es el producto de la interacción de estos agentes, sin embargo, nosotros tomamos partida por el único sujeto histórico real, agente que encierra una potencialidad de transformación histórica del modelo de urbanización predominante: los movimientos sociales-urbanos de los países dependientes, que son los únicos capaces de dirigir y producir, este nuevo curso de la urbanización, así como de generar las alianzas sociales necesarias para garantizar su pleno desarrollo. (Ilustramos ésto en nuestra Gráfica N°2).

Para entender porqué hablamos de sobreexplotación, es necesario introducir una cuarta Gráfica, que es una readaptación de la teoría del salario y de la explotación capitalista desarrollada por Carlos Marx, con el fin de adecuarla a las condiciones del capitalismo dependiente. (Ver Gráfica N°4).

Quisieramos para concluir, dejar abiertos dos grandes interrogantes: ¿Cuál es el modelo de ciudad futura y virtual hacia la que pretendemos dirigir el mejoramiento barrial? ¿Cuál es la estrategia que conduce hacia un modelo de ciudad? La definición de un nuevo modelo de urbanización y la elaboración de una estrategia para alcanzarlo, nos conduce a un sinnúmero de preguntas y respuestas. Con nuestra crítica al actual modelo de urbanización dependiente y con la enumeración de las políticas generales y específicas de mejoramiento barrial integral, quisieramos dar los

primeros pasos hacia el concepto de ciudad virtual.

3.3 Políticas Generales de Mejoramiento Barrial:

Ante el diagnóstico de lo que han sido hoy las políticas de mejoramiento, queremos hacer un planteamiento de algunas que consideramos una guía para encaminar algunos planteamientos o acciones hacia un mejoramiento del hábitat.

Como idea inicial, consideramos importante hacer hincapié en lo que hasta hoy son las políticas y el énfasis exagerado del valor de cambio. El proceso de urbanización de la ciudad, ha generado que cualquier tipo de mejoramiento se revierta, en la mayoría de las veces, en contra de la población; por lo que queremos proponer algunas alternativas que propendan por una disminución de estas situaciones, como primera salida a la situación analizada más atrás.

3.3.1 Política Central

La necesaria transformación de las políticas de mejoramiento requiere de que el proceso de valorización del suelo que se engredra inevitablemente, priorice el valor del uso del suelo, sobre el crecimiento de su valor de cambio. El cómo lograr ésto constituye la esencia de la reorientación de las nuevas políticas que pretendemos dejar esbozadas.

3.3.2 Solamente mediante un proceso de urbanización que logre un desarrollo tal del valor de uso de los bienes de consumo urbanos, individuales

y colectivos, es que podemos lograr un mejoramiento barrial que pueda generar una mejora substancial de la calidad de vida de los pobladores, por medio de la satisfacción integral de sus necesidades.

- 3.3.3 La elaboración de una nueva política de mejoramiento barrial debe comenzar por emprender el estudio sistemático de las necesidades individuales, familiares y colectivas, de los pobladores de los barrios populares. Solo así podremos establecer cuál es el verdadero valor de uso urbano que debemos coadyuvar a producir.
- 3.3.4 A la preocupación existente sobre cómo abaratar los costos de producción del espacio para que los pobladores de bajos ingresos puedan adquirir los bienes de consumo urbano imprescindibles, debemos anteponer la preocupación sobre cómo lograr que dichos bienes de consumo, individuales y colectivos, puedan satisfacer las necesidades de los pobladores. Esto es lo que nosotros entendemos por urbanización integral de los barrios populares, urbanización que solo es alcanzable como meta si nos apoyamos en la lógica de la construcción que han engendrado históricamente sus pobladores.
- 3.3.5 Para lograr lo anterior, es necesario terminar con un círculo vicioso que se expresa en la política asumida por los estados de algunos países de América Latina que consideran que a un mayor valor del uso del suelo le corresponde un mayor costo y, por lo tanto,

un mayor precio fiscal y de mercado del suelo. Todo lo cual significa que hay que cobrar a los pobladores la introducción de los equipamientos a precios inaccesibles. Todo esfuerzo por agregarle utilidad al espacio barrial irá en perjuicio directo de los pobladores, puesto que los costos de permanencia en el lugar se verán elevados, ocasionándole al poblador la necesidad imperiosa de reubicarse en otro barrio que le signifique menores costos de permanencia.

- 3.3.6 El diseño de las políticas de mejoramiento deberá ser muy sensible a que el beneficio alcance a todos los habitantes de los barrios, impidiendo el que su ejecución termine en la marginación o en el desalojo pacífico de una fracción de los pobladores.
- 3.3.7 La identificación de las necesidades individuales y colectivas de los pobladores tendrá una profunda repercusión sobre el uso del suelo en el barrio: el propósito de lograr su satisfacción integral. Con ello se podrá terminar con las visiones meramente funcionalistas de conformación del espacio urbano (habitación, trabajo, transporte, comercio y recreación), posibilitándose una integración funcional del mismo, que termine con el carácter desintegrador y deshumanizador del urbanismo de las ciudades contemporáneas.

3.3.8 La dinámica de la articulación estructural compleja entre las relaciones sociales de autoproducción capitalista monopólicas, estatales y privadas, es el motor del proceso de urbanización dependiente y de los conflictos sociales que engendra este proceso, es decir, de los movimientos sociales urbanos de los países dependientes, los de América Latina entre ellos.

Ahora bien, es necesario estar concientes de que se trata de la articulación compleja de dos dinámicas sociopolíticas no solamente diferentes, sino inclusive opuestas. Unas, las relaciones sociales de autoproducción, las otras, las relaciones sociales de producción en el capitalismo monopolista de estado. Nosotros nos definimos por que las nuevas políticas de mejoramiento integral favorezcan el primer proceso de urbanización y de organización social de los pobladores.

3.3.9 La asesoría técnica de grupos interdisciplinarios independientes del Estado y del capital, logran darle una mayor racionalidad planificativa a los procesos de mejoramiento.

3.3.10 La estrategia de producción de la ciudad futura es el producto de la interrelación de los tres agentes principales que intervienen en el proceso: el capital (público y privado), el aparato de estado y los movimientos sociales urbanos.

Sin embargo, tomamos partido por el único agente que encierra una potencialidad de transformación histórica del modelo de urbanización predominante: los movimientos sociales urbanos de los países dependientes.

3.4 Políticas Específicas de Mejoramiento.

Las políticas específicas de mejoramiento se refieren a la instrumentalización de la rehabilitación, consolidación o expansión, que dependerá de la localización específica del asentamiento en la ciudad:

- Areas centrales deterioradas
- Areas de ubicación subcentral, en proceso de consolidación
- Areas periféricas.

Y a su vez en cuanto al manejo de los programas:

- Gestión
- Asesoría
- Financiamiento
- Efectos
- Sociales y políticas.

3.4.1 Areas Centrales Deterioradas

En la mayoría de las zonas centrales deterioradas la política estatal ha estado encaminada a la destrucción de los inmuebles existentes mediante la propuesta de la construcción de nuevas edificaciones. Lo anterior ha implicado un desalojo de los inquilinos y/o residentes como consecuencia de los altos costos. Una de las alternativas viables que se han implementado satisfactoriamente, es la de

lograr el mayor aprovechamiento de las viviendas por medio de la rehabilitación, por medio de la participación de la población residente en el proceso de mejoramiento de su vivienda, a través de diseños participativos y de autogestión colectiva.

Esta rehabilitación de lote por lote atendiendo a sus necesidades específicas, estaría integrada en un proyecto global de mejoramiento del barrio teniendo en cuenta el uso predominante del suelo, incorporando mecanismos de control del mercado inmobiliario.

3.4.2 Areas Subcentrales en Proceso de Consolidación.

Vale la pena resaltar que las áreas subcentrales tienen menos presión sobre el suelo que las áreas centrales deterioradas. En este sentido, son zonas que pueden incorporar elementos dinamizadores en su proceso de consolidación, tales como el mejoramiento y la rehabilitación del barrio y de las viviendas, lote por lote.

Esto se puede lograr maximizando de un lado, la localización en la ciudad lo que permite un acceso fácil a los servicios públicos y a la red vial y de equipos sociales; y de otro, mejorando las viviendas con programas de rehabilitación y de crédito individual o colectivo, dependiendo de las condiciones de tenencia y del estado de las construcciones.

3.4.3 Areas Periféricas

En las zonas periféricas se pueden presentar las tres situaciones esbozadas previamente al comienzo: rehabilitación, consolidación y/o construcciones nuevas. En diferente grado es importante anotar que en estos asentamientos, el estado de los equipos colectivos o infraestructurales o su carencia, y el estado de la vivienda son diferentes dependiendo del grado de consolidación, siendo prioritaria la acción, tanto de los pobladores como por parte del Estado para desarrollar los espacios colectivos, incluso como condición para lograr el mejoramiento integral del hábitat.

3.4.4 Gestión

Propiciar la autonomía de las organizaciones sociales de los pobladores respecto al capital y al aparato de estado.

Procurar que los pobladores y los grupos de asesoría técnica con los que trabajen, elaboren un plan de desarrollo urbano del barrio que contemple la satisfacción de las necesidades integrales de los habitantes, a partir de un profundo análisis de su situación actual y de su evolución (diagnóstico-pronóstico).

3.4.5 Asesoría

Garantizar la autonomía de los asesores respecto a los tres agentes del mejoramiento:



el capital público o privado, el aparato del estado y los movimientos sociales urbanos. Los grupos de asesoría trabajarán al servicio de los pobladores organizados de los barrios populares, defendiendo el carácter científico y racional de su asesoramiento.

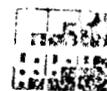
Celebrar un contrato de asesoramiento técnico con los pobladores, en el que se especifiquen los alcances del plan de desarrollo y los programas respectivos, especificándose los honorarios del grupo de asesoría.

Celebrar convenios entre las organizaciones barriales y las instituciones públicas y privadas que intervengan en el mejoramiento barrial, con el objeto de lograr que éstas respeten el contenido y las finalidades del plan de desarrollo.

3.4.6 Financiamiento

Crear políticas de financiamiento, que busquen el propiciar la urbanización integral de los barrios, satisfaciendo sus necesidades de infraestructura, vivienda, producción y empleo (cooperativas, talleres artesanales, huertas familiares y colectivas, etc.), recreación, comercio y transporte.

Procurar que dichas instituciones se articulen con los mecanismos populares tradicionales de ahorro y ayuda mutua, respetando su desarrollo y contribuyendo a su extensión y consolidación.



Resaltar la necesidad de que se de un carácter social a la oferta de suelo urbano y a precios accesibles, mediante la constitución de reservas de suelo urbano para destino social.

Procurar alcanzar a todos los pobladores, mediante el financiamiento individual y colectivo. Buscar mecanismos originales de garantía y de pago de los créditos que se otorguen, para que los mismos accedan al sector más necesitado de la población. El criterio general debe ser que el financiamiento esté al alcance de los ingresos de los trabajadores y no como hasta ahora, que se exige que los ingresos estén al alcance del financiamiento.

3.4.7 Efectos

- Económicos:

El Estado debe de llevar a cabo una política anti-inflacionaria de los precios del suelo urbano, de instalaciones de infraestructura y de los cobros fiscales por el valor predial.

- Ambientales:

El plan urbano del barrio deberá basarse en un diseño urbano que respete las características ambientales y ecológicas del barrio y de sus alrededores. Para tal fin se recomienda que, siempre que sea posible, se respeten aquellas formas de conformación del espacio urbano y habitacional que tengan un mayor arraigo en la cultura popular



y en las que se utilicen materiales, técnicas y procedimientos locales en la medida que convenga económica y socialmente, o que mejor se adapten a la ecología del lugar.

3.4.8 Sociales y políticas:

La organización social en el espacio de los pobladores deberá garantizar los derechos humanos elementales de disidencia política-ideológica y el derecho a la diferencia en la selección del diseño de sus espacios privados y en la elección de su actividad social y productiva, siempre y cuando no contradigan los planes de diseño global del barrio, y no incurran en prácticas de opresión y explotación de los demás pobladores.

El Estado y sus instituciones deberán respetar el derecho de los pobladores a autogestionar integralmente su espacio barrial, así como el derecho de éstos a la apropiación colectiva del mismo. La apropiación colectiva puede efectuarse bajo distintos regímenes como por ejemplo el cooperativo, en el cual los espacios colectivos e individuales son de propiedad de la cooperativa, la que asegura a los socios el derecho de uso y goce de los mismos. Si algún poblador desea abandonar la cooperativa, reclamará de ésta sus aportaciones más aquellos valores por las mejoras que se hayan introducido a su espacio individual o familiar



Otro régimen de utilización social de la tierra, es el de la compra comunera; en ella la comunidad, a nivel colectivo, es titular de un derecho en esa compra pero no específicamente como titular de una parte expresa del terreno. Así, cada participante de la compra comunera recibe el derecho de usufructo de un espacio a nivel privado, sin incurrir en ser propietario de éste.

En el condominio existen dos variantes, y de ellas, solo una sería utilizable a nivel colectivo por las comunidades como lo es el condominio proindiviso, en donde no se gesta en el régimen de propiedad la división del contenido del derecho, sino que se conserva a nivel colectivo y se reglamenta el uso del condominio.

En México existen las variantes del único condómino en donde existe la propiedad colectiva de la vivienda y de los espacios colectivos, y se le cede al poblador el derecho al uso de sus espacios privados. Este es asimilable al condominio proindiviso. En la de "derecho al tanto" el poblador asume el compromiso que para vender su espacio privativo, tendrá primero que ofrecérselos al organismo de financiamiento; si a éste no le interesa, se lo tendrá que ofrecer a la organización colectiva. Solamente en el caso de que a éstos tampoco les interese su vivienda, podrá venderla libremente en el mercado.



Las anteriores formas de tenencia, entre otras, pueden incidir en el control para evitar la especulación con el suelo urbano y de los inmuebles. Se quiere destacar, tal como se ha señalado en innumerables investigaciones, que este es un problema nodal para el control social efectivo del desarrollo urbano, por lo que su solución requiere del perfeccionamiento de la instrumentación de los mecanismos legales idóneos para tal fin, desde la perspectiva de su puesta en práctica por los pobladores organizados.

Por último, cabe mencionar el problema que significa la acción desordenada y discontinua de las agencias estatales que intervienen en uno y otro aspecto del mejoramiento, por lo que las políticas de mejoramiento deberán tender a posibilitar la coordinación efectiva de todos los agentes involucrados en estos procesos, a nivel de convenios interinstitucionales u organismos de trabajo comunidades-estado.