

¿QUIÉN SE BENEFICIA CON LA MEJORA DE LOS TUGURIOS?



Fotos: R. Charbonneau

MEERA BAPAT

Participación comunitaria y autoayuda — por casi dos décadas las palabras citadas a menudo en la literatura sobre tugurios y asentamientos marginales en las ciudades del Tercer Mundo. ¿Qué significan?

Endebles construcciones aferradas a las faldas de las colinas y a las riberas de los ríos, cubiertas con jirones de polietileno que les sirven de techo a familias enteras... El

descuidado hacinamiento de estas áreas se extendió a medida que el crecimiento urbano se aceleró en los cincuenta y los sesenta y la proporción de gente que allí vivía empezó a aumentar a lo que en ese entonces se percibió como una tasa "alarmante". Las clases alta y media creyeron que tales asentamientos ilegales y antihigiénicos existían por falta de una decisión firme de las autoridades para demolerlos.

Los gobiernos intentaron, aunque a un nivel deleznable, acabar con los tugurios y reubicar la población en diversos tipos de vivienda. La experiencia demostró que tal enfoque era insostenible. Las competitivas limitaciones y demandas sobre los recursos apenas permiten pequeñas asignaciones presupuestales para los programas de vivienda pública (menos de 3,5 por ciento del PNB en Asia y África y del 5,5 en América Latina). Además, como la vivienda es considerada como asistencia social, su prioridad es baja.

Se requieren fuertes subsidios para poner la vivienda al alcance de las familias pobres. La incapacidad de éstas para costear nuevas viviendas las lleva a subarrendar en casas de familias que están un poco mejor. Sin embargo, cuando la vivienda costeable es escasa, incluso para aquellos que están un poco mejor, los propietarios originales terminan vendiendo sus casas a familias de más alto ingreso. Los pobres resultan así desposeídos porque comercian su espacio de vivienda para aumentar sus magros ingresos, recurriendo a la construcción de casuchas en asentamientos marginales. A menudo esto se interpreta como su preferencia por vivir en malas condiciones — una manifestación de la "mentalidad de tugurio". Pero, en realidad, esto debe entenderse como su racionalidad económica puesto que vivir en una casa "decente" no puede ser sustituto de la necesidad desesperada de alimentos o atención médica.

La vivienda estatal no ha hecho más que una insignificante contribución a la mejora del problema de techo tan visible en las ciudades del Tercer Mundo. Mientras la "explosión urbana" prosigue sin mengua, una proporción cada vez mayor de población urbana tiene que vivir en condiciones más que deplorables. Casi la mitad de la población de Bombay, Bogotá o Dacca vive en lo que apenas se puede llamar vivienda.

Hacia finales de los sesenta, un arquitecto británico, que había trabajado con comunidades marginales en Lima, Perú, presentó un punto de vista sobre los asentamientos contrario a lo que se creía comúnmente. Subrayó que los asentamientos no son un problema sino una solución al caso de la vivienda; la barriada no es un tugurio sino una construcción en curso. La gente conoce sus necesidades y prioridades mejor que los planificadores y funcionarios oficiales; con base en sus requerimientos y preferencias, escoge la tierra baldía y construye sus casas progresivamente. Urgió a los formuladores de política a reconocer y apoyar las actividades de autoayuda de estos habitantes para crear sus casas y comunidades.

Un nuevo enfoque ha surgido a partir de las historias aisladas de "éxito" de comunidades marginales que organizan su construcción, su mejora de viviendas y su manejo del medio ambiente. En las dos décadas pasadas, la teoría de "la autoayuda" ha presentado uno de los argumentos más persuasivos en defensa de estas comunidades. Con el correr del tiempo los gobiernos han adoptado la nueva terminología. Mencionan la participación comunitaria como factor clave en el éxito de cualquier programa. Documentos recientes sobre política de vivienda en India, por ejemplo, establecen claramente que más que construir casas para la población de bajos ingresos, el gobierno debe facilitar y no regular la actividad de vivienda. Una pregunta pertinente es: ¿Por qué han encontrado aceptación en los círculos del gobierno las ideas "revolucionarias" de participación comunitaria y autoayuda?

Esta pregunta no puede responderse sin mirar la legislación y práctica del desarrollo urbano. India puede ser un buen ejemplo pues tiene una larga tradición de planificación urbana. La primera Ley de



Planificación Municipal, introducida por los británicos, se aprobó en 1915. Desde entonces ha sido ampliada en alcance, pero sus rasgos esenciales permanecen intactos. Cada autoridad municipal debe preparar un Plan de Desarrollo para el área dentro de su jurisdicción.

Un Plan de Desarrollo es básicamente un mapa de uso de la tierra que se prepara luego de hacer encuestas detalladas sobre la situación existente de vivienda, incluyendo instalaciones y servicios. Con base en la proyección poblacional para la siguiente década, evalúa la necesidad de vivienda e infraestructura (redes de vías, alcantarillado, suministro de agua, escuelas, espacios abiertos, tránsito, transporte etc.), y propone un plan para su realización.

A pesar de los esfuerzos de planificación municipal en las siete décadas pasadas, los pueblos y ciudades de India son testimonio vivo de las cada vez peores condiciones de vida de la mayoría de los habitantes urbanos. La experiencia ha mostrado que el grado en que estos elaborados planes de desarrollo se concretan es mínimo. Por ejemplo, sólo 10 por ciento de las propuestas del pasado plan de desarrollo de Bombay se materializaron durante la década. El principal obstáculo es la falta de fondos.

¿Por qué, entonces, este dispendioso y pesado ejercicio de preparar planes se lleva a cabo ritualmente cada diez años o algo así?

La planificación urbana determina la distribución de los recursos de una ciudad (tierra, agua, ingresos etc.) entre los diferentes grupos de residentes. Como esto se enmarca en el contexto del mercado de tierra urbana y el desarrollo de la finca raíz, se crean ventajas en cuanto a infraestructuras (vías, espacios abiertos, transporte, etc.) que los constructores privados pueden aprovechar.

La tierra es uno de los determinantes más importantes en los planes urbanos. Su acceso y vecindad determinan su costo. La curva de precios muestra que éstos declinan del centro de la ciudad (polo de la actividad comercial) hacia la periferia; la caída es más gradual a lo largo de las principales vías y los precios se elevan de nuevo alrededor de los polos secundarios. Los precios dictan el uso de la tierra. Con el tiempo, el uso cambia para adaptarse al precio. En la mayoría de las ciudades indias, por ejemplo, la densidad residencial del interior ha disminuido para dar campo a actividades comerciales más remunerativas.

Los pobres que no pueden competir en el mercado de tierra y vivienda, se ven forzados a asentarse ilegalmente, a sobrepoblar viviendas dilapidadas, o a vivir a grandes distancias de sus lugares de trabajo en tierras relativamente baratas.

¿Qué tierra pueden ocupar los invasores? Generalmente aquella que no es apta o atractiva para el desarrollo de la finca raíz: tierras que se inundan; laderas empinadas; tierras pantanosas; tierras en litigio; terrenos estatales; tierra periférica; tierra reservada en los planes de desarrollo para propósitos públicos pero baldía por muchos años por falta de dinero para comprarla. Así, a nombre de crear un medio ambiente grato, higiénico y agradable, la planificación urbana termina negando, de hecho, el acceso de los pobres a una vivienda y unos servicios básicos (agua potable, letrinas, alcantarillado, etc.) mínimamente autorizados.

La "mejora del tugurio" se ofrece como paliativo — provisión de agua y letrinas comunales, pavimentación de vías, alcantarillas abiertas e ilumina-

ción de calles. Pero la escala en que se ofrecen estos servicios es tan inadecuada que rara vez mejoran la situación sanitaria. Estos programas no reducen las densidades intolerablemente altas de estos asentamientos. Pero, por encima de todo, no ofrecen a los residentes la tenencia de la tierra, y a los ojos de la ley siguen siendo sus ocupantes ilegales. El dueño original retiene la propiedad de la tierra en que se realiza la "mejora del tugurio" y tiene la opción de expulsar sus habitantes hacia tierras marginales (después de cumplir ciertos requisitos) y de usar los sitios "mejorados" (con servicios) para desarrollo de finca raíz (si la tierra es o se convierte en tierra de primera). Esto se hace a nombre del reasentamiento o la rehabilitación. Es importante entender que el proceso de desarrollo urbano da muy poca tierra y servicios urbanos a una población que no puede competir en el mercado de la tierra y la vivienda.

Así las cosas, la estrategia de fomentar la participación comunitaria y los esfuerzos de autoayuda de los pobres los hacen responsables de sus propios asuntos y los abandona a sus propios medios a cambio de concederles una mínima cantidad de los recursos de la ciudad. Esto suscribe la ideología dominante que ve al pobre como responsable de su propia desgracia. En las estrategias oficiales, por tanto, el peso de mejorar sus condiciones de vida se descarga en los pobres. Y mientras aparentan satisfacer sus necesidades, las estrategias en realidad refuerzan las condiciones que sirven los intereses de los grupos dominantes.

Con esto no se intenta negar la importancia de la participación comunitaria y de la autoayuda para mejorar las condiciones de vida de los pobres. Varias ciudades del Tercer Mundo han demostrado las ven-

tajas que obtienen las comunidades de bajos ingresos cuando se organizan. Pero también han mostrado que hay factores externos a los asentamientos individuales que facilitan o detienen el éxito de los esfuerzos de autoayuda y la acción unida de la gente. Estos factores resultan visibles cuando el fenómeno de los asentamientos tuguriales se analiza en el contexto de un proceso más amplio de desarrollo urbano y fuerzas del mercado en el que se enraza la situación del pobre. A menos que las estrategias de desarrollo urbano sean forjadas de manera que abran el camino a la justicia, mediante intervenciones que traigan mayores beneficios a los pobres y lleven a una distribución equitativa de los recursos de la ciudad, la estrategia de fomentar la participación comunitaria y los esfuerzos de autoayuda de los pobres seguirá siendo un instrumento para su explotación. ■

Meera Bapat es una arquitecta, planificadora urbana y socióloga que ha dedicado la mayor parte de su carrera al estudio de la vivienda en los tugurios de Pune, India.