



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ARQUITECTURA

**CIUDADES LATINOAMERICANAS:
INTERPRETACIONES Y POLITICAS URBANAS**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ARQUITECTURA,
INVESTIGACION Y DOCENCIA
(AREA URBANISMO)**

P R E S E N T A :

BEATRIZ NAVIA ANTEZANA

MEXICO, D. F.

1983

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE

ALGUNOS CUERPOS TEORICOS QUE CONSTITUYEN LA BASE FILOSOFICO-CONCEPTUAL DE LA TEORIA Y PRACTICA DE LA PLANIFICACION URBANA

I. TEORIAS SOBRE LA CIUDAD Y EL DESARROLLO URBANO.

I.1. La ciudad occidental en WEBER

I.2. Presencia de la ciudad en algunas obras de MARK Y ENGELS: Elementos para la construcción de una "teoría marxista de la ciudad"

I.3. La ciudad: ¿"un inmenso laboratorio de análisis"?... ¿"un modo de vida" ?... Crítica a la ESCUELA DE CHICAGO.

I.4. Contribuciones de la llamada ESCUELA MARXISTA FRANCESA a la teoría marxista de la ciudad: LEFEBVRE, CASTELLS, TOPALOV Y LOJKINE.

I.5. Arquitectura y ciudad. Una introducción a los planteamientos de la ESCUELA DE VENECIA.

I.6. Ciudad y Dependencia en América Latina. Reflexiones sobre algunos planteamientos de CASTELLS, QUIJANO, SINGER, HARDOY Y CARDOSO.

SEGUNDA PARTE

LA "PLANIFICACION" , "LAS POLITICAS URBANAS", "LA URBANISTICA MODERNA".
REVISION CONCEPTUAL Y METODOLOGICA DE UNA TEMATICA CONTEMPORANEA

El problema de la relatividad del término planificación.

La planificación : ¿método, técnica, norma, o proceso social?

La planificación: categoría histórica.

La planificación en el socialismo.

La planificación en el capitalismo.

¿Crisis de la planificación?

¿Negación de la planificación?

TERCERA PARTE

POLITICAS URBANAS DE TIERRA Y VIVIENDA EN AMERICA LATINA

I. PRECISIONES METODOLOGICAS.

II. ALGUNAS ETAPAS DE LA "PLANIFICACION URBANA" EN AMERICA LATINA.

III. TIPOLOGIA SOBRE REGIMENES POLITICOS Y POLITICAS URBANAS.

- III.1. Régimenes oligárquicos y la imitación dependiente de la ciudad haussmaniana.
- III.2. Gobiernos "populistas" y la ciudad para el consenso.
- III.3. Gobiernos "reformistas -asistencialistas": una manera de responder a los conflictos sociales y a los movimientos sociales urbanos.
- III.4. Dictaduras "neo-fascistas" y la "ciudad de la disciplina".
- III.5. Trilogía Estado Débil, Economía monoexportadora y/o comercial y Políticas Urbanas débiles.
- III.6. Trilogía Estado Fuerte, Economía Fuerte, Y Políticas Urbanas pro-burguesas: La ciudad para el capital industrial, financiero e inmobiliario.
- III.7. Gobiernos "populares", "revolucionarios" y/o socialistas: la lucha contra la segregación urbana y la desigualdad regional.

IV. DOS CIUDADES TOTALMENTE "PLANIFICADAS"

- IV. 1. La "monumental" Brasilia (BRASIL)
- IV. 2. El "Polo de Desarrollo" de Ciudad Guayana (VENEZUELA)

INCONCLUSION

BIBLIOGRAFIA

I N T R O D U C C I O N

Este trabajo recorre un camino transitado con frecuencia. Originalmente arranca entre líneas ilimitadas, con esa aspiración (no se sabe si equivocada o no) de pretender acercarse a un objeto de investigación desde una perspectiva globalizante. Luego, el proceso mismo dicta pautas, delimita, exige "realismo", pone puntos finales donde correspondían inicialmente sólo puntos apartes. Es una especie de autocensura que para bien o para mal, define las fronteras y termina conformando la estructura final de la tesis.

Exactamente este fue el proceso del presente trabajo. El primer impulso obedeció a un interés de "conocer y analizar -- las diferentes teorías y prácticas de la planificación urbana - regional en América Latina". En estos términos genéricos y ambiciosos estaba planteado el objetivo. Pero, paradójicamente, aunque el tema era demasiado general, y virtualmente inabordable en una investigación individual, al mismo tiempo la pretensión era sencilla. Si pudiera decirse, la meta era aprender a partir de un primer acercamiento a esta compleja y vasta realidad, asumiendo conscientemente todas las limitaciones que conllevará el enfoque generalizador.

Y, así se realizaron muchas lecturas concretadas luego en ensayos parciales de cuya evaluación se derivó recién una mayor especificidad en el trabajo. La decisión, entonces, consistió

en seguir al ritmo de la ambición (y muchas veces estuvimos a la par de esta), pero ser más receptivos con las limitaciones. Por esta razón, continuó manteniéndose la idea de conjunto, pero, no sin alguna resistencia, se desprendió de lo concerniente a lo regional (la parte desarrollada quedará para ulteriores investigaciones), restringió sus marcos a las políticas de vivienda y de tierra urbana en América Latina y postergó para otra oportunidad el análisis morfológico de las ciudades.

El objetivo personal fue cumplido, y en algunos puntos más allá de nuestras expectativas. Creemos que, además de haber adquirido una amplia panorámica sobre las interpretaciones en el campo de la cuestión urbana y de las características de las acciones planificadoras y urbanísticas en América Latina, la tercera parte del trabajo sugiere algunas líneas de trabajo ulteriores que estaríamos dispuestos a profundizar.

Pensamos también que, a pesar de la conflictiva coyuntura que vivió nuestra generación a lo largo de la maestría (que aquí no procede explicar), esta tesis trata responder a los objetivos de la misma. En efecto se hace un esfuerzo de INVESTIGACION de lo que acontece en las ciudades latinoamericanas, y de las políticas urbanas a través de algunos ejes metodológicos y, contiene, asimismo, una relativamente completa revisión analítica sobre los distintos autores y escuelas de pensamiento urbanístico cuyo conjunto podría constituirse en un material condensado para el ejercicio de la DOCENCIA.

Como podrá verse en el Índice de esta tesis, el trabajo se ha estructurado en tres partes.

En la primera parte, partiendo de la premisa que la planificación, en sus aspectos teóricos y prácticos, no es instrumental neutro, sino que contiene y refleja directa o indirectamente diferentes concepciones de la ciudad, se ha realizado una revisión de las diferentes corrientes teóricas sobre la ciudad y el desarrollo urbano. De esta parte, inminentemente teórica, se deducen algunas posiciones sobre la naturaleza de la planificación urbana y una posición propia al respecto. Los autores analizados son Weber, Marx, Engels, Park, Mc Kenzie, Burgess, Lojkin, Lefebvre, Castells, Topalov, Aymonino, Rossi, Folín, Singer, Quijano, Hardoy y Cardoso.

La segunda parte, la más corta, trata de introducirse en una clarificación conceptual de las categorías planificación en general y planificación urbana, remitiéndose, en lo posible, a algunas experiencias históricas en los países socialistas y capitalistas. Este es el capítulo más débil del trabajo; debilidad que se relaciona con la mayor dedicación dada a otros capítulos, pero, también, con las dificultades de esta temática, actualmente en estado de desarrollo.

Tanto la primera, como la segunda parte sirven como marco conceptual y metodológico de la tercera parte, que es sin duda la más concreta, interesante y propositiva del trabajo. Corresponde a nuestra realidad latinoamericana intentando comprender su problemática urbanística dentro de las múltiples determinaciones y rescatando el elemento político -ideológico para analizar los éxitos o fracasos de la planificación urbana en el contexto latinoamericano. En esta última parte se ha intentado estudiar las Políticas Urbanas en América Latina a través de tres niveles. En principio, observando el universo de análisis dentro de un relativo grado de homogeneidad se han etapizado, a partir de principios de siglo, algunos momentos destacados de la planificación urbana, sus características y objetivos. Un segundo nivel, mucho más rico analíticamente, es aquel que estudia a la mayoría de los países latinoamericanos, utilizando como recurso metodológico una tipología que correlaciona tipo de gobierno con políticas urbanas, en el entendido que es decisivo en la comprensión de las diferentes estrategias urbanas aplicadas explicarse el tipo de régimen estatal que las instrumenta. Un tercer nivel, se reduce al análisis de dos experiencias de planificación urbana regional integral en el continente latinoamericano. Como es obvio, toda esquematización y toda tipología conlleva cierta rigidez que difícilmente puede superarse. No obstante, en esta nuestra primera aproximación, su utilidad es innegable.

Concluyo esta introducción con un reconocimiento al Ing. Salvador Jury, -profesor de la maestría y director de esta tesis-, por su gran capacidad de asesoría y estimulante conducción; a toda mi familia que, como es ya tradición, forma un equipo de apoyo técnico y humano ; y, muy particularmente a mi compañero quien supo crear muchas condiciones objetivas y subjetivas para la realización de esta tesis.

P R I M E R A P A R T E

**REFLEXIONES SOBRE ALGUNOS CUERPOS TEORICOS QUE CONSTITUYEN
LA BASE FILOSOFICA - CONCEPTUAL DE LA TEORIA Y PRACTICA
DE LA PLANIFICACION URBANA**

I. TEORIAS SOBRE LA CIUDAD Y EL DESARROLLO URBANO

Partiremos de la premisa que la planificación, en todos sus niveles, no es un instrumento universal, ni técnica suprema de soluciones, -antes bien, es teoría y práctica y está relacionada a conceptualizaciones definidas sobre la sociedad, sobre el cambio social, según la perspectiva de clase de quienes la asuman. En tal sentido, resulta importante retomar, como elemento nodal de análisis, los planteamientos de los grandes cuerpos teóricos que sirven de sustento filosófico a la planificación.

Concretamente, en lo que a planificación urbana-regional se refiere, toda política o acción dirigida al ordenamiento de los centros urbanos y del territorio en su conjunto, llevará implícito un enfoque de la ciudad actual y de la ciudad que se aspira.

En consecuencia, los planteamientos pueden diferir sustancialmente según se entienda a la ciudad como "organismo natural", como "estado de ánimo, como "way of life" (Escuela Ecológica de Chicago); como "fuerza productiva", como "producto histórico", como "condición general de la producción" (Escuela Marxista Francesa); como "localidad de mercado y sede de una guarnición" (Weber); como un "conjunto de bienes indivisibles, inamovibles y duraderos" (Escuela Neomarginalista). Y, de la misma manera, las "soluciones" serán diferentes e, incluso, contradictorias en algunos casos, en virtud de -- que importará, en la perspectiva ecológica urbana, "mantener el equilibrio natural"; "racionalizar la economía", en otros casos; "transformar la sociedad y con ella la ciudad", según la perspectiva marxista;

una "Revolución Urbana", en palabras del pensador marxista Lefebvre; entender que desde ya se establecen "las bases productivas para una posible ciudad socialista", según la perspectiva de la Escuela de Venecia; y, en fin, otras múltiples propuestas que, de momento no vamos a mencionar.

Intentaremos, entonces, examinar las más destacadas teorías sobre la realidad urbana, no con un afán teórico sin fronteras (que no podría abarcarse ni por extensión, ni por complejidad) sino con el interés expreso de descubrir las teorías presentes en la esencia misma de toda acción dirigida a "PLANIFICAR LA CIUDAD"

Las referencias centrales y sus críticas correspondientes estarán centradas en los principales libros donde la ciudad es tema explícito o tiene un papel importante, aunque este sobreentendida. Nos referimos específicamente a:

- "Die Stadt", ensayo de Weber sobre la ciudad occidental.
- "La ciudad: sugerencias para la investigación del Comportamiento Humano en el medio urbano" de Robert Park; "El crecimiento de la ciudad: Introducción a un proyecto de investigación" de Ernest Burgess; "Sobre Ecología Humana" de Richard Mc.Kenzie, principales representantes de la Escuela de Chicago.
- "La Ideología Alemana", Los "Grundrisse", "El Capital", "La Situación de la Clase Obrera en Inglaterra", de Marx y Engels.
- "La Cuestión Urbana" de Manuel Castells; "La Urbanización Capitalista" de Christian Topalov; "El Marxismo, El Estado y la Cuestión Urbana" de Jean Lojkine; "La Revolución Urbana

y "El Derecho a la Ciudad" de Henri Lefebvre, todos ellos representantes de la Escuela Marxista Francesa.

- "El significado de las ciudades", y "Orígenes y Desarrollo de la ciudad Moderna" de Carlo Aymonino; "La Arquitectura de la Ciudad" de Aldo Rossi; "La Ciudad del Capital y Otros Escritos" de Folín, todos ellos representantes de la Escuela de Venecia.

Y, no sólo nos remitimos a estos libros, ya clásicos en el pensamiento urbanístico mundial. La revisión de algunas propuestas teóricas específicas para la realidad latinoamericana, también, ocupan un lugar importante en esta primera parte. Claro está los teóricos latinoamericanos (o no latinoamericanos) se alinean, en muchos sentidos a las grandes teorías revisadas anteriormente.

Los trabajos analizados con mayor o menor profundidad son:

- "Imperialismo y Urbanización en América Latina" (compilación), "La Cuestión Urbana" (el capítulo correspondiente a las sociedades dependientes) y "Crisis Urbana y Cambio Social" (el capítulo correspondiente a América Latina), de Castells.
- "Dependencia, Cambio Social y Urbanización" y "Urbanización, Dependencia y Marginalidad" de Aníbal Quijano.
- "Economía Política de la Urbanización" de Paul Singer.
- "El proceso de urbanización de América Latina", "La Construcción de las ciudades de América Latina a través del tiempo" y "Ensayo de Interpretación del proceso de urbanización de América Latina" de Jorge Hardoy.
- "Consideraciones sobre el Desarrollo de Sao Paulo: cultura y participación" de Fernando Cardoso, Cândido Ferreira y Lucio Kowarick.
- "La Urbanización en América Latina. Comentarios críticos de algunas interpretaciones" de Salvador Jury.

I.1. LA CIUDAD OCCIDENTAL EN WEBER (*)

Empecamos polemizando con un importante teórico europeo, quien en sus planteamientos sociológicos sobre la ciudad capitalista, otorga relevante papel al desarrollo urbano occidental, específicamente a los orígenes de la pequeña ciudad medieval.

Se trata de Weber, en cuyo ensayo "Die Stadt" utilizando el método histórico-comparativo, abordará la singularidad de la ciudad occidental como un ayuntamiento urbano cuyas características estarían definidas por: ser el lugar donde se realiza el pleno ejercicio de la democracia; donde existe un alto grado de autonomía política; poseer un reglamento jurídico como cuerpo propio de las asociaciones y corporaciones; poseer una destacable autonomía en la jurisdicción y en la administración; tener un poder tributario relativo a los ciudadanos y libertad en lo que concierne a las imposiciones externas; derecho de mercado y policía autónoma a las clases no ciudadanas, etc. (1)

Resulta interesante que Weber inicie su análisis criticando a la generalizada idea de que la ciudad se define a través de criterios meramente demográficos (densidad y dimensión) y que es esto lo que determina la carencia de conocimiento recíproco entre los habitantes (ausencia de relaciones primarias). En el análisis de Weber la ciudad es mucho más que un aspecto cuantitativo, factores como el

(1) WEBER, Max. Die Stadt. EN: BETTIN, Gianfranco. Los Sociólogos de la Ciudad Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 1982.

(*) El punto de vista weberiano sobre la ciudad ha sido analizado muy brevemente en esta parte, porque, como se verá el énfasis del trabajo está centrado en otros autores. Esto no significa una subvaloración de las propuestas de Weber, mismas que habremos de profundizar en otros trabajos.

Max Weber seguirá varios criterios para construir su paradigma, entre ellos se destaca , por su importancia, el análisis de las "instituciones urbanas" y dentro de ellas la "institución económica". De esto derivará su primera definición de ciudad en términos económicos:

"Hablamos de ciudad en sentido económico cuando la población local satisface una parte económicamente relevante de su demanda diaria en el mercado local y una parte también esencial de los alrededores se producen o adquieren para colocarlos en el mercado. Toda ciudad en este sentido que aquí damos a la palabra es una 'localidad de mercado', es decir cuenta como centro económico del asentamiento con un mercado local, en el cual, en virtud de una especialización permanente de la producción económica también la población no urbana se abastece de productos industriales o de artículos de comercio o de ambos, y como es natural, los habitantes de la ciudad intercambian los productos especiales de sus economías respectivas y satisfacen de este modo sus necesidades" (1)

Y le interesa la cualidad económica de la ciudad en tanto que en la relación de mercado nace una 'hueva relación', un tipo de "acción social racional". En el mercado a su entender esta presupuesta la actuación en comunidad. Los terminos acción social y comunidad son claves en el pensamiento weberiano, pues en gran manera en el punto de vista de este autor el énfasis está puesto en la "conducta social" y en la "mentalidad de la ciudad".

El mercado es, pues, un estado inicial de la reglamentación burocrática del capitalismo moderno, compatible con la libertad individual y el espíritu de comunidad.

(1) BETTIN, Gianfranco. Op. cit. pag. 23

En función de esta variable económica construirá una tipología. A saber: ciudad de consumidores, ciudad de productores, ciudad metropolitana (sede de financieros y grandes bancos o "carteles").

Pero como a Weber le interesa explicar las causas del desarrollo desigual de las formas urbanas no se limitará a la definición económica de la ciudad y, relacionando los niveles económico político y social, llegará a una segunda definición complementaria:

"...el concepto de 'ciudad' puede y debe comprenderse no sólo dentro de una serie de conceptos políticos. Una característica importante tanto por el concepto político de ciudad, como por la historia de la estructura urbana, es la ciudad como sede de una fortaleza y de una guarnición. Se trata de una característica completamente desaparecida actualmente y que tampoco estaba muy difundida en el pasado..." (1)

Ahora bien, ni la ciudad en sentido económico, ni la fortaleza en sentido político constituyen necesariamente la comunidad urbana prototípica de Weber. Para que esta se dé, -sostendrá- se requieren algunas condiciones históricas como la existencia de un asentamiento industrial mercantil poseedor de: 1) una fortificación; 2) un mercado; 3) un tribunal propio, al menos parcialmente autónomo; 4) una forma relacionada de asociación y; al menos una autonomía y autocefalia parcial, así como una administración por parte de autoridades en cuya elección participen los ciudadanos. (2)

(1) BETTIN, G. Op. cit. pag. 26

(2) DON MARTINDALE. The city by Max Weber. The Free Press. New York. Pag. 54-55 (traducción propia)

Estas condiciones sólo la cumplen, según opinión de Weber, las ciudades occidentales. Las ciudades indias, rusas, asiáticas, etc. desconocen esta forma urbana, a pesar de que en algunos sitios este esquema se cumpla parcialmente.

Así, Weber estableciendo comparaciones de sus tipos ideales, -la ciudad oriental, y la ciudad occidental-, concluye que el tipo de organización urbana, descrita arriba, es una experiencia única de occidente y desconocida por las ciudades orientales.

Algunas de las características que Weber atribuye a las ciudades orientales son: ser el resultado de una "selección arbitraria del poder absoluto"; estar totalmente dirigidas; un poderoso dominio del elemento religioso; carecer de autonomía política; desarrollo desde la periferia hasta el centro y, lo más destacable, la inexistencia del concepto de ciudadano. En el caso de la ciudad Indú el problema es similar: la imposibilidad de formar ciudades debido al predominio del sistema de castas y un rígido poder gobernante. En estas ciudades jamás se concretó el poder político.

Entonces, concluye, que sólo la ciudad occidental, en este caso la ciudad medieval, pudo desarrollarse autónomamente. En esta fue posible la ruptura con el derecho señorial y el surgimiento de "ciudadanos" unidos por lazos de emparentamiento o religiosos, condición que los hace más libres y opaca la división en clases sociales, pues todos los ciudadanos poseen iguales derechos. Estas ciudades surgie-

ron, en la mayoría de los casos, de la revuelta y la toma del poder jurídico-formal, como es el caso de las ciudades donde "sus ciudadanos" deciden fundar de nuevo políticamente la ciudad y trazar sus nuevas directrices.

La ciudad occidental medieval será, entonces, para Weber la síntesis ideal entre la colectividad y la individualidad. Esta condenaría en su juicio, el equilibrio urbano, pues las ciudades conquistadas por las corporaciones funcionaban armónicamente mediante la implementación de una política urbana, que entre otras cosas, controlaba la actividad económica y velaba por los artesanos.

De todo lo expuesto es posible adelantar algunos cuestionamientos.

En primer lugar, aunque pareciera que la posición weberiana privilegia el factor económico como determinante en la conformación de la ciudad, en realidad lo que está privando en su perspectiva es una concepción psico-sociológica que apunta a la observación de "la acción social", "la comunidad urbana", al margen de las relaciones de producción.

En segundo lugar, es manifiesta una posición fuertemente eurocentrista que sobrevalora el modelo ciudadano de occidente y le connota un carácter democrático, lo cual se contradice con la rigidez de las corporaciones de las ciudades medievales, modelo privilegiado por Weber. El punto de vista weberiano es excluyente de todas las demás ciudades que, aun no teniendo las características de la ciudad industrial capitalista, tienen una importancia que no puede ob

I. 2. PRESENCIA DE LA CIUDAD EN ALGUNAS OBRAS DE MARX Y DE ENGELS:
Elementos para la construcción de una "teoría marxista de la ciudad" (*)

Tampoco Marx y Engels, como se sabe, se propusieron construir un modelo de análisis de lo urbano o de lo rural, o del problema territorial en su conjunto, pero no podríamos decir, de ninguna manera, que su influencia en los teóricos de la ciudad sea desapercibida. Importantes científicos sociales han encontrado, en las últimas décadas, grandes posibilidades teóricas en las fuentes del marxismo con objeto de elaborar metodologías de análisis sobre la creciente complejidad urbana. Estamos hablando de Topalov, Lefebvre, Lojkine, Castells, entre otros, cuyas aportaciones veremos más adelante.

Es innumerable la cantidad de oportunidades en que aparece la ciudad enunciada textualmente en las obras marxistas. En el primer capítulo de la "Ideología Alemana", en las secciones tituladas "Formas que preceden a la producción capitalista" de los "Grundrisse" y en en los capítulos 9 y 10 de la "Situación de la Clase Obrera en Inglaterra" la ciudad es virtualmente el eje expositivo. Pero, son muchos más los momentos donde esta (la ciudad) se diluye en el conjunto. Por esto como "materia prima teórica" es susceptible de múltiples posibilidades interpretativas, al mismo tiempo que lo es de muchas posibilidades de riesgo, porque pueden dejar de percibirse puntos importantes o, en sentido inverso, forzar alguna cita más allá de lo que esta pretendía; especulación teórica en otras palabras. Por esto hay que reiterar que el marxismo ofrece algunas luces (muy potentes en

(*) Muchos de los elementos contenidos en este sub-punto son producto de conclusiones obtenidas en el Seminario de Área I de la Maestría de Arquitectura Investigación y Docencia de la Escuela Nacional de Arquitectura de la UNAM, que estuvo a cargo del Arq. Rafael Lopez Rangel (oct.-marzo 82) en el cual participamos activamente.

muchos sentidos) sobre "lo urbano, pero que sin embargo estamos lejos de una estructurada teoría marxista de la ciudad.

Obviamente, la ciudad no adquiere un papel importante por la mayor o menor frecuencia en que aparezca citada explícita o implícitamente en las obras; su jerarquía teórica deviene de su presencia, a lo largo de todos los libros, más que como actor, como escenario principal donde el Capital y su sistema se desenvuelven. No olvidemos que el capitalismo surgió y se desarrolló preponderantemente en las ciudades. Es ahí donde ha construido fundamentalmente su dominación y su supremacía sobre la vida social" (1)

Y, apartir de esto, podríamos empezar diciendo que el materialismo histórico no es un conjunto de generalidades de orden filosófico idealista; su materialismo dialéctico reside en que - apesar de que trabaja con abstracciones muy complejas, se apoya en hombres reales y activos, y en sus relaciones en contornos concretos, uno de los cuales, sino el más importante actualmente es la ciudad. Como dirá Lefebvre:

"La ciudad es el telón de fondo donde pasan muchos acontecimientos; escena sobre la cual las categorías económicas, el salario, el capital, el plusproducido representan sus argumentos y sus dramas" (2)

(1) JURY, Salvador. Contenido de clase en la Política Urbana del Estado Capitalista mimeo. Pag. 1.

(2) LEFEBVRE, Henri. El pensamiento marxista y la Ciudad. Ed. Extemporáneos.

México, 1973. Pag. 117.

Estamos abordando aquí un primer nivel de análisis, referente a la obtención de algunas herramientas teórico-metodológicas sobre la sociedad en su conjunto, aplicables, por ende, a nuestro objeto de estudio.

Como modelo general de análisis el método marxista propone un enfoque totalizador de las realidades estudiadas. De manera sustancialmente divergente al método durkemiano, de estudiar "lo social como un hecho dado", la propuesta es estudiar a la sociedad en movimiento, en su dimensión histórica; lo que permitiría entender la causalidad del presente. Esto incorpora a la naturaleza de la investigación dos variables claves: el estudio del pasado a través de formas más desarrolladas (*) y la posibilidad de proyectar, en base a tendencias del modo de producción vigente, una nueva organización social, que implica, a su vez, una propuesta de carácter político respondiendo así a la unidad marxista teoría-práctica. Estudiar el componente histórico de las ciudades parecería algo obvio de no ser porque, justamente, este ha estado ausente en gran parte de las influyentes teorías urbanas limitadas al estudio "funcional" y a la descripción de los procesos urbanos. Y cuando se ha historizado ha importado más la comparación entre cifras estadísticas -- (crecimiento poblacional, relación urbano-rural) e incluso ha importado más quienes, cuándo y cómo fundaron los asentamientos (historiografía) que una explicación de las leyes históricas presentes en el proceso de urbanización.

(*) Siguiendo el Método de la Economía Política de Marx.

El manejo de la totalidad marxista (que no tiene nada que ver con la simple sumatoria de partes) considera el problema dado en sus múltiples determinaciones. En nuestro caso, la ciudad, sus orígenes y desarrollo puede ser observada a partir de determinaciones climáticas, geográficas, políticas (y aquí el papel del Estado es fundamental), ideológicas, económicas etc. Resaltando, valga la pena aclarar, la importancia de la economía, de lo contrario poca diferencia habría en esta teoría con respecto al "sistema de instituciones interdependientes" del estructural-funcionalismo de Parsons y Merton.

A estas alturas no sería científico menospreciar la relación entre la configuración territorial y la determinación económica, o la relación entre industrialización - urbanización (obviamente no lineal). Estamos concientes que esto genera inmediatamente la polémica sobre el "determinismo económico de la base sobre la superestructura". Sin eludir este problema teórico crucial, preferimos no retomar aquí esta temática y sólo destacar que, -a diferencia de las tesis de los culturalistas de la Escuela de Chicago (vistos en el siguiente sub-punto) y de toda la corriente positivista, las relaciones sociales de producción son el elemento clave en el estudio que nos ocupa.

Habíamos mencionado que el manejo sobre el papel del Estado resultaba central en la posición marxista. En efecto, "la problemática urbana esta fundamentalmente marcada por la intervención del Estado; intervención cuya forma dependerá del modelo de legitimación que el Estado adopte"(1)

(1) LANDER, Luis y otros. La tierra y la Vivienda en la Política del Estado Venezolano. Revista Interamericana de Planificación. Nr.4 Junio 1978. Pag. 5

Marx en "La Guerra Civil Francesa", en el "Dieciocho Brumario de Napoleón Bonaparte" y en "El Manifiesto del Partido Comunista" ⁽¹⁾ expondrá los primeros lineamientos de la teoría marxista del Estado. Posteriormente Lenin basado en estos libros y en su experiencia en la Revolución rusa, elaborará un material ya clásico sobre el Estado: "El Estado y la Revolución". ⁽²⁾ De ellos puede desprenderse algunos rasgos del aparato estatal que se refieren al carácter de clase y represivo fundamentalmente. El Estado, en consecuencia está lejos de partir de un "derecho Natural" (Croce), o respondiendo a un "derecho divino" (Sto. Tomás de Aquino) o un "Estado Etico" (Hegel) o las más recientes versiones de "Estado árbitro", "Estado Benefactor", "Estado Interventor", etc., es una entidad política de y no al margen de un modo de producción históricamente delimitado y responde a los intereses de las clases dominantes. Gramsci ⁽³⁾ actualizará y enriquecerá la teoría marxista del Estado al otorgarle a la caracterización de Estado, además de su condición coercitiva (como sociedad política) su capacidad de generar consenso (sociedad civil). Parecería absurdo reducir a unas líneas la conceptualización marxista del Estado. No se ha pretendido nada parecido. Estamos solamente destacando los aspectos metodológicos ineludibles en una investigación sobre la problemática urbana.

Se desprende, entonces, que una investigación orientada dentro de la óptica marxista puede extraer de las tesis de los clásicos un acercamiento integral a su objeto de estudio.

(1) MARX, K, ENGELS, F., LENIN, V. Obras Escogidas. Editorial Progreso. Moscú.

(2) LENIN, V. El Estado y la Revolución. Editorial Progreso. Moscú.

(3) GRAMSCI, A. Notas sobre Maciavelo, sobre Política y sobre el Estado. Editorial Lautaro, Buenos Aires.

- Y, por último el carácter prospectivo del estudio, es decir se propone el "conocer para transformar", aspecto político indisoluble del paradigma marxista.

Pensamos que en el siguiente párrafo tenemos una extraordinaria conjugación de la mayoría de los elementos referidos anteriormente:

"La más importante división del trabajo físico y espiritual es la separación de la ciudad y el campo. La contradicción entre el campo y la ciudad comienza con el tránsito de la barbarie a la civilización y que se mantiene a lo largo de toda la historia de la civilización hasta llegar a nuestros días.

Con la ciudad aparece, al mismo tiempo, la necesidad de la administración, de la policía, de los impuestos, etc., en una palabra, del régimen colectivo, y, por tanto, de la política general. Se manifiesta aquí por primera vez la separación de la población en dos grandes clases, basada en la división del trabajo y en los instrumentos de producción. La ciudad es ya obra de la concentración de la población, de los instrumentos de producción, del capital, del disfrute y las necesidades, al paso que el campo sirve de exponente cabalmente al hecho contrario, al aislamiento y la soledad. La contraposición entre la ciudad y el campo sólo puede darse dentro de la propiedad privada. Es la expresión más palmaria de la absorción del individuo por la división del trabajo, por una determinada actividad que les es impuesta, absorción que convierete a unos en limitados animales urbanos y a otros en limitados animales rústicos.

La separación del capital y la propiedad sobre la tierra, como comienzo de una existencia y de un desarrollo del capital independiente de la propiedad territorial, de una propiedad basada solamente en el trabajo y en el intercambio" (1)

Un segundo nivel de análisis será el detallar con mayor precisión la secuencia histórica que sobre la ciudad realiza el modelo marxista. Acerca del papel de la ciudad en cada estadio respectivo podríamos decir de manera sintética:

(1) MARX, K. ENGELS, F. Ideología Alemana. Op. cit. Pág. 50.

La región, la ciudad, un aspecto urbano, etc. aparecen entonces no como un elemento aislado, sino como producto y como proceso. La ciudad y el campo no serán dos "polos" separados, en tanto que constituyen una unidad contradictora. Una investigación integral, - en definitiva. Integral, no porque tenga que tomar uno y cada uno de los problemas de la ciudad, sino porque la temática en cuestión (por muy pequeña que fuere) debe estar considerada dentro de sus múltiples condicionantes.

La inscripción de la ciudad dentro del contexto de la obra marxista justamente refleja ese espíritu totalizador, que se evidencia en los siguientes aspectos:

-Económicos (división del trabajo, relación de propiedad);

-Demográficos (crecimiento poblacional, tendencias de la concentración poblacional y su relación con la concentración económica),

-Políticos-Ideológicos (relación del aparato de Estado con la ciudad en sus instancias administrativas, militares, legislativas ; la expresión de la lucha de clases en la ciudad);

-Socio-culturales (descripción de las condiciones de vida material y cultural de los habitantes ciudadanos);

-Morfológicos (relación entre el tipo de organización social y el tipo de asentamiento o de ciudad);

-Geográficos (influencia de las condiciones climáticas, de la disponibilidad y potencialidad de los recursos materiales del territorio en la localización de las ciudades);

-Geo-políticos (ubicación estratégica de las ciudades como centro político-económico);

La ciudad no existe en la organización tribal porque el grado de desarrollo y la estructura de la organización social no la requieren;

La ciudad es solamente un centro económico-militar que controla las pequeñas comunidades dispersas en el modo de producción asiático, conocido también como régimen del "despotismo oriental";

La ciudad es la sociedad misma, es el Estado propiamente dicho, es el "punto de partida" de la sociedad antigua, ejerciendo funciones político-militares-administrativas. El campo viene a conformarse como un territorio de la ciudad (agro-ciudad);

La ciudad se subordina al campo en los primeros momentos de la época feudal. En las ciudades existe una estructura económica social corporativa muy rígida equivalente a la estructura del campo; posteriormente se evidencian diferencias entre las ciudades tradicionales que conservan la rigidez estructural y las ciudades nuevas que, virtualmente, se conforman en municipios y establecen un conflicto directo con el campo. En la fase decadente del feudalismo renacen -- ciudades comerciales con amplio movimiento de exportación y presencia de capitales y de asalariados (resultando ser la antesala del modo de producción capitalista). No obstante, las industrias capitalistas en muchos casos no se ubicaron originalmente en las ciudades, puesto que huían de las imposiciones de las corporaciones y se ubicaban donde hubieran condiciones materiales (materias primas, fuentes de agua, etc.);

Por último, la ciudad es fuerza productiva y condición general del capitalismo industrial, consolidando el dominio definitivo so -

el campo (sus características serán profundizadas en las páginas siguientes).

Estamos, pues, en presencia de una tipología de las ciudades: la ciudad antigua, la ciudad oriental, la ciudad medieval, la ciudad comercial y la ciudad industrial capitalista.

"La historia antigua clásica es historia urbana, pero de ciudades basadas sobre la propiedad de la tierra y la agricultura; la historia asiática es una especie de unidad indiferente de ciudad y campo (en este caso las ciudades verdaderamente grandes deben ser consideradas meramente como campamentos señoriales, como excrecencia superimpuesta a la estructura puramente económica); la Edad Media (época germana) surge de la tierra como sede la historia, cuyo desarrollo posterior se convierte luego en una contraposición entre ciudad y campo: la historia moderana es urbanización del campo, no como entre los antiguos, ruralización de la ciudad"(1)

Esta tipología lejos de responder a modelos ideales está constituida en base a un seguimiento de dos elementos decisivos: Las relaciones de propiedad y las sucesivas divisiones del trabajo que tienen resultados espaciales concretos.

Para que la ciudad antigua (greco-italica) trinfara como sede por excelencia del poder y como concentradora de población requirió de estos factores claves: una división del trabajo que elevará el grado de las fuerzas productivas, el triunfo de la propiedad privada y un importante crecimiento poblacional o la unión de varias tribus. La ciudad feudal significó, por su parte, una regresión poblacional, una división limitada del trabajo, la propiedad señorial te

(1) HOBBSBAIN, E. MARX, K. Formaciones Económicas Precapitalistas. Cuadernos Pasado y Presente Nro. 20. Siglo XXI. Ed. Novena Edición. México, 1981. Pag. 25

rritorialmente restringida. Luego, cuando se produce la revolución urbana como causa de la separación del capital de la propiedad de la tierra pasan las ciudades a contrarrestar a la sociedad feudal iniciándose así la fase histórica que conducirá al capitalismo. En la ciudad comercial se cumple, por su parte, la prevalencia del capital móvil e industrial, una alta concentración de población, la división del trabajo entre ciudades. Esta ciudad es el preámbulo del Estado Nacional, pues crea una infraestructura, un mercado nacional, culturas mas homogéneas y se desarrolla desligada de las corporaciones, lo que le permite un ejercicio democrático - burgués de su funcionamiento.

Importantes hechos históricos, - descubrimiento de territorios a ultramar, tráfico de esclavos, descubrimientos de maquinaria (máquina a vapor, máquina de hilar "jenny"), la expropiación a los campesinos de sus tierras e instrumentos para convertirlos en jornaleros agrícolas o en fuerza de trabajo de la ciudad, y una serie de revoluciones económicas, acompañadas de medidas jurídico-políticas (extraordinariamente descritas en el capítulo de "La llamada acumulación originaria de capital" de El Capital), - determinarán una impresionante irrupción de ciudades que pasarán a ser regidas por la lógica de la acumulación capitalista. A partir de este momento aparecerán las grandes ciudades, la capitalización del campo y el grado de contradicción más alto entre el campo y la ciudad. Como la tierra, la ciudad se convertirá en una "fuerza productiva" al permitir la concentración de trabajadores, de los conocimientos y técnicas y de los medios de producción.

Es muy poco lo que el marxismo indica sobre la relación entre la morfología urbana y la organización del asentamiento en la evolución histórica que acabamos de referir. Sin embargo, para nuestro interés como urbanistas las pocas menciones nos resultan interesantes, pues se observa que corresponden a cada modo de producción ciertas características físicas de la ciudad. Por ejemplo, la disposición de las viviendas será distinta cuando en estas se realice también el proceso productivo, como es el caso de la época feudal, a la disposición de la vivienda del proletario en la sociedad capitalista, u otro ejemplo, la estructura segregativa de la ciudad capitalista seguirá desde finales del último siglo el modelo de Hausman , o por último, la ciudad feudal tendrá un contorno "mas bien natural" y la ciudad capitalista , objeto ella misma de mercantilización, se construirá obedeciendo a razones de funcionalidad y racionalidad por lo que su entorno será predominantemente "artificial". (*)

Un tercer nivel analítico lo constituirá la caracterización de la ciudad capitalista que se desprende de la teoría marxista .

Sin lugar a dudas, el libro de Engels "La situación de la Clase Obrera en Inglaterra (1845)" es uno de las pocas obras del marxismo donde la ciudad es central en el análisis. En esta se describe con precisión a la estructura capitalista de Inglaterra y a las condiciones de vida de la población específicamente de las clases trabajadoras urbanas. En El Capital, en los capítulos XII y XIV,

(*) Este tema (relación morfología y sociedad) formó parte originalmente en nuestro trabajo. No pudo, posteriormente, concretarse por razones expuestas anteriormente.

Marx introduce también algunas descripciones de la vida urbana - a través de la situación de los asalariados. De estos libros podemos extraer algunos elementos importantes.

La importancia del proceso de industrialización en la urbanización (al menos en el caso europeo) es decisiva. El origen y desarrollo de las ciudades capitalistas se realiza sobre o al margen de las ciudades antiguas de tipo feudal (corporative towns) o, incluso, al margen de ciudades que tenían adelantados procesos productivos y comerciales de tipo capitalista (Ej. ciudades del mediterráneo). Lancashire o Manchester, en Inglaterra son claras evidencias.

En las analogías o antinomias que establecen Marx y Engels encontramos importantes tendencias que se cumplen en la ciudad dominada por el capital. En primer lugar, la constante relación entre el orden burgués (al interior de la industria) y el desorden urbano. En segundo lugar, la constante relación entre la concentración económica, la concentración de obreros en el taller y la concentración poblacional. En tercer lugar, la relación entre la especialización al interior de la fábrica y la división territorial del trabajo en determinadas ramas y regiones.

Igualmente, otras tendencias son importantes de destacar. -- Una es la necesidad intrínseca de la racionalidad capitalista de generar indefinidamente el desempleo flotante, lo que Marx denomina "Ejército Industrial de Reserva", a efectos de la reducción -

salarial, la presión política a los obreros y para abastecer la -
necesidad de fuerza de trabajo de la industria urbana, sobre todo -
en épocas de crisis. Así como cierta tendencia de convertirse en--
ciudad algunas zonas rurales donde se implanta una industria.

Este tipo de organización económica que privilegia la creciente
acumulación de capital produce como efecto una realidad urbana -
que Engels y Marx se encargaran de describir en todo su horror.

La segregación espacial que implica una verdadera separación so-
cial por zonas; la yuxtaposición y los contrastes de opulencia y po-
breza; la conversión del espacio urbano en espacio represivo, el --
surgimiento de la "multitud solitaria"; la "atomización", el "margi-
namiento"; la violencia social en todas sus manifestaciones; la de-
generación humana (delincuencia, prostitución, crimen, etc.); la --
descomposición del centro; el problema de la vivienda (precios altos
progresiva deteriorización de la estructura física, altos alquileres,
hacinamiento, falta de servicios, mercantilización , etc.)

Esta situación , según los autores, es legitimada por las Polí-
ticas del Estado Capitalista, que reorganiza la ciudad en su benefi-
cio. Tal es el caso de las Políticas de Saneamiento urbano que sir-
ven para reacomodar el centro para usufructo de la burguesía urbana
o algunas Políticas de construcción de vivienda hechas para un cor-
to período de duración.

En estas condiciones la ciudad capitalista genera indefectiblemente, su propia antítesis, convirtiéndose en foco del movimiento obrero, en antecedente a la revolución que, según las tesis marxistas, se desencadenaría originalmente en las ciudades. Este último aspecto no resultó ser muy acertado y la complejización del modo de producción capitalista en los países que Marx y Engels estudian ha velado algunas de las manifestaciones sociales y políticas más notorias, empero, es impresionantemente grande la similitud entre las descripciones de las ciudades que describen estos teóricos y nuestras ciudades latinoamericanas, hoy día.

Para concluir este punto veamos ahora, cuál es la posición marxista sobre la planificación urbana, para ello debemos remontarnos a un momento histórico decisivo para el programa político de la clase obrera: La Revolución de 1948 en Francia.

Antes de esta revolución, que coincide también en dos años de diferencia con el Manifiesto del Partido Comunista, se habían hecho empeñosos esfuerzos por llevar a la práctica proyectos de ciudades ideales e igualitarias. Son conocidas, en este sentido, las experiencias de los llamados socialistas utópicos: Owen (Las Hilerías de New Lanark), Saint Simon (no tiene una propuesta técnica-urbanística, pero crea una escuela de pensamiento), Fourier (El Falansterio), Godin (El Familisterio) y Cabet (La Ciudad de Icaria y Nueva Icaria). Todas estas experiencias proponen reformas a la organización social y a las ciudades en el marco económico po

político vigente.

Después del fracaso de estas experiencias comunitarias y de la Revolución de 1848, el movimiento socialista tomará un giro político distinto y, prácticamente, supeditará las soluciones urbanísticas a las transformaciones radicales de la sociedad en su conjunto.

Las posiciones de los anteriores socialistas o anarquistas son cuestionadas por utópicas ("son fantásticas descripciones de la ciudad futura" según Engels y Marx (1)) y, más todavía se las incluye en el "reformismo" por su contribución involuntaria al reforzamiento de las estructuras dadas. La ineficacia y parcialidad de estas experiencias se debe a que no cuestionan el problema central: la propiedad privada y el poder burgués.

De igual manera, Marx y Engels establecen críticas hacia las medidas estatales y/ o empresariales de donar o subvencionar viviendas para obreros, en las "cités ouvrières" francesas o las "building cities" inglesas. A su entender estas son políticas tendientes a reducir el salario y a disminuir la movilidad de los trabajadores.

Igualmente, cuestionan las acciones filantrópicas que sólo trasladan espacialmente el problema.

Con estas tajantes respuestas al urbanismo burgués y a las propuestas urbanas de los socialistas utópicos el marxismo hará a un

(1) MARX, K. ENGELS, F. El Manifiesto del Partido Comunista. En: Obras Escogidas Editorial Cartago. Buenos Aires. Pag. 33.

lado las soluciones urbanísticas reformistas y, prácticamente -- se despreocupará de atender esta problemática centrándose a la-- cuestión propiamente política: la toma del poder.

Puede, entonces, deducirse que Marx y Engels no piensan que sea viable una planificación urbana en el régimen capitalista donde la "desplanificación", más allá de la unidad productiva, es la norma. (Recordemos la analogía Orden en el Taller/ Desorden en la Sociedad - que hace Marx en el capítulo de XII "División del Trabajo y Manufactura" de El Capital). En términos genéricos esta posición puede ser correcta, pero actualmente resulta insuficiente. Pensemos por un lado, en las consecuencias que tiene la etapa monopólica en la - intervención estatal, donde se da importantes intervenciones urbanísticas no siempre ineficaces (al menos para el capitalismo), como es el caso de la Planificación en Francia e Inglaterra. Asimismo, no - puede contemporáneamente menospreciarse la importancia de los movimientos sociales urbanos que inciden en algunas conquistas urbanas, aun en los marcos capitalistas.

No es suficiente la denuncia de Engels cuando señala que la crisis de la vivienda es un problema sufrido desde hace mucho por la clase trabajadora y que sólo se le da importancia cuando "no afecta exclusivamente a la pequeña burguesía"⁽¹⁾ se hace necesario hacer propuestas alternativas específicas, y el marxismo clásico no actúa en consecuencia.

(1) ENGELS, Federico. El Problema de la Vivienda. Editorial Gustavo Gili. Pag. 15

Por esto no es incorrecta la crítica de Benevolo al "menos -
precio del marxismo" a las investigaciones y experiencias urbanas:

"Así la crítica marxista, mientras enuncia algunos principios fundamen-
tales para la interpretación de las experiencias en curso, deja abierta
su aplicación en el campo específico de la programación constructiva, y
se aleja durante mucho tiempo del terreno urbanístico" (1)

Sobre la posición marxista y las nuevas posiciones surgidas
sobre las Políticas Urbanas en el Capitalismo y la posibilidad de
una planificación alternativa en el marco vigente, hoy convertidas
en un debate muy importante, volveremos en la segunda parte de este
trabajo.

(1) BENEVOLO, Leonardo. Orígenes del Urbanismo Moderno. H. Blume Ediciones.
Primera Reimpresión. Madrid, 1981. Pag. 188.

I.3. LA CIUDAD: ¿UN INMENSO LABORATORIO DE ANALISIS?...¿UN MODO DE VIDA?...
CRITICA A LA ESCUELA DE CHICAGO.

Si se tratara de identificar a los fundadores de la sociología urbana (1) los nombres de Robert Park, Richar Mc. Kenzie y Ernest Burgess serían de innegable mención. Pero no interesa buscar paternidad a las teorías de la ciudad, importa, ante todo develar las poderosas razones históricas que fuerzan a estos científicos - sociales preocuparse, con verdadera dedicación, por el estudio -- del acontecer urbano y de sus problemas; a empezar a considerar a la ciudad como un "laboratorio de análisis". Así, nos interesa entender y polemizar con el manejo metodológico de la Escuela de Chicago y su indiscutible en sociólogos, urbanistas, planificadores etcétera.

Un poderoso impacto tiene la ciudad industrial de Chicago (USA) en los ideólogos sociales. Les preocupa que problemas como el crecimiento poblacional, el problema deficitario de la vivienda, los conflictos laborales, la pujante criminalidad, la delincuencia, el problema de servicios, la presencia de grupos inmigrantes y su -- acción y otros tantos problemas de la ciudad, dejen de ser colaterales a la "modernidad" para convertirse en amenazas reales a la "organización social". Para frenar, advertir, o hacer menos peligrosa la catástrofe de la "crisis urbana" pueda generar, se proponen - estudiar Chicago como un "inmenso laboratorio" de la Sociología Ur-

(*) En 1925 la Sociología Urbana se convierte "oficialmente" en disciplina autónoma de acuerdo a la Asociación Americana de Sociología, como expresión de reconocimiento al equipo de investigadores de la Escuela de Chicago: Park (coordinador), Burgess, Mac Kenzie, Wirth, Merril, Redfield, Mead, Zorraugh y otros.

ana. Aunque el propósito expreso sea estudiar el conjunto de la ciudad, lo cierto es que el objeto de análisis exhaustivo es la "desorganización social", la "anomia", la "desintegración", "la "desviación social", en definitiva, todos los procesos que se oponen al "equilibrio natural" de la sociedad industrial norteamericana. La sociología Urbana, termina convirtiéndose, dada su intencionalidad última, en una "sociología de la integración" (Castells).

La Escuela de Chicago construye su concepto de "lo urbano" --siguiendo los fundamentos del darwinismo social y el organicismo --spenceriano, estableciendo una analogía entre la ecología humana y ecología natural con la ecología urbana. La ciudad es, entonces, un organismo equivalente a los organismos naturales y funciona, por ende, regida por "leyes naturales" inmodificables .

Park expresa claramente que:

"La cultura urbana, constelación de instituciones y organización moral, no tiene carácter autónomo separado de las 'leyes naturales'". (1)

Las crisis sociales y urbanas se vislumbrarán, por deducción, como "crisis ambientales" , producto de desequilibrios bióticos o por fallas de interacción de los cinco factores: población, tecnología, costumbres, creencias y recursos naturales ofrecidos por el habitat. Todo esto evidencia un profundo conservadurismo teórico y político -- que termina convirtiendo, a nuestros ojos, a esta teoría más que en un cuerpo científico en discurso ideológico apologético, que pudiera resumirse así: ¡ Las leyes naturales de la ciudad natural tie

(1) PARK, R. La citta En: BETTIN, G. Op. cit. Pag. 75

nen que respetarse!

El recurso metodológico de la Sociología Urbana Norteamericana, habíamos dicho, es analizar a la ciudad en términos experimentales como una unidad ecológica autónoma, compuesta a su vez por un conjunto de áreas naturales que, sumadas, son el mosaico urbano. En otras, palabras, establecer el corte sincrónico de la "cosa social" a efectos de hacer más mensurable y manipulable el objeto de estudio. Estamos aquí en presencia de una posición diametralmente opuesta al método marxista. La totalidad se parcela, la perspectiva histórica se anula, la posición de clase se desconoce con una pretendida "neutralidad científica", el cambio se sustituye por el "orden".

Un estudio de la "comunidad urbana" de esta naturaleza delega a la disciplina económica lo que concierne a la economía de la ciudad y se concentra el análisis del "comportamiento colectivo" y del "control social". La perspectiva culturalista de esta escuela se resume en esta discutible afirmación:

"La ciudad es sobretodo un estado de ánimo, un conjunto de costumbres y tradiciones, de actitudes y de sentimientos organizados dentro de estas costumbres transmitidas mediante esta tradición...; es un producto de la naturaleza y en particular de la naturaleza humana" (1)

Una tal precisión que entiende la ciudad como un modo de vida (a way of life , como literalmente escribe Wirth) está aceptando -

(1) Op. cit. pag. 75

la supuesta existencia de una "cultura urbana", lá teoría muy difundida de análisis que confunde, de forma etnocéntrica las características de las sociedades capitalistas norteamericanas con un tipo ideal o modelo cumbre hacia el que transcurren evolutivamente las sociedades. No le falta razón entonces a Castells cuando pone a la pseudo-noción y pseudo-teoría de la cultura urbana como un mito, como un recurso ideológico, detrás del cual se asocia modernidad con ciudad capitalista.

Por encima del cuestionamiento de Castells no se podría dejar de reconocer la enorme influencia de este pensamiento en teóricos-políticos y tecnócratas. La teoría de Redfield del Continuum Folk-Urbano no es más que una muestra importante de la interpretación evolucionista ecológica cultural. Con esta construcción ideal-típica se enfoca la historia social dentro de una única línea de desarrollo que va desde las formas atrasadas, seculares (lo rural), a las formas modernas, dinámicas (lo urbano). En América Latina, autores como Gino Germani adaptan forzosamente el modelo a nuestras sociedades, de características distintas a las norteamericanas, donde incluso encontramos ejemplos concretos de "ciudades de campesinos", parafraseando a Brian Roberts(1), que contradicen los supuestos polos separados de los que nos hablan los seguidores de la Escuela Ecológica.

(1) ROBERTS, Brian. Ciudades de Campesinos. Siglo XXI. Primera Edición. México, 1978.

El convencimiento de los autores norteamericanos de la ejemplaridad de la organización social americana, cuya ideología comparten lleva a planteamientos como los de Burgess quien asume como universal un proceso que tiene fronteras históricas-sociales. Ciertamente muchas ciudades crecen a la manera del modelo de cinco circuitos concéntricos que Burgess describe de la siguiente manera:

"Nos encontramos frente a un diagrama que condensa las tendencias de expansión de toda forma urbana, tendencias de expansión que se manifiestan radialmente a partir de un centro. El centro representa el asentamiento originario. Contiene en sí mismo, como un microcosmo, la ciudad tal como se irá enucleando sucesivamente en una serie de zonas diferenciadas; cada una de ellas cumple funciones particulares, indispensables al conjunto!" (1)

"Alrededor del barrio comercial central (Central Business District) se encuentra normal mente un área de transición que está ocupada por empresas comerciales y pequeñas industrias. Una tercera área está habitada por los obreros de la industria que han huido del área deteriorada pero que quieren vivir cerca del lugar de trabajo. Después de esta zona está el área residencial ocupada por edificios de apartamentos de lujo, o barrios privilegiados y "restringidos" con viviendas. Más allá de los confines de la ciudad está la zona de los trabajadores pendulares, constituida por las áreas suburbanas o ciudades satélites y situada a media o una hora del barrio comercial."(2)

A primera vista, con la experiencia cotidiana de nuestras ciudades latinoamericanas sabemos que el modelo burguesiano espacial-circular no se adapta a todas las realidades, entre otras razones porque dentro de un mismo espacio podemos encontrar representados una heterogeneidad de formas de vida; porque en los casos de conurbación el modelo se trastoca sustancialmente; porque el centro mu-

(1) BETTIN, G. Op. cit. pag. 88

(2) BURGESS, citado por BETTIN, G. Op. cit. pag. 88.

chas veces tiende a asumir formas irregulares; porque hay ciudades policéntricas; y pare de contar.

Un estudio más riguroso confirma esta crítica. Los resultados de la investigación de Leo Sorensen en más de 60 ciudades latinoamericanas intentando aplicar el diagrama de Burgess demuestran dos formas urbanas principales: a) el modelo "tradicional" que es un centro histórico rodeado de arrabales populares que sirve de asiento a las capas privilegiadas y a las funciones de dirección y; b) el modelo de crecimiento industrial que reproduce parcialmente los rasgos fundamentales del desarrollo por zonas. (Castells)

Esto no quiere decir que Burgess haya elaborado un ex abrupto teórico. Su propuesta tiene validez sólo si especifica su contorno histórico y territorial que no es otro que las aglomeraciones urbanas, que por el impacto de la industrialización capitalista, han crecido aceleradamente. Chicago, por ejemplo. Además hay que decir que Burgess, aunque privilegia el esquema concéntrico no desconoce la existencia de ciudades "polinucleadas" y "sectorizadas". Por último, debemos reconocer que estos trabajos son un interesante esfuerzo en la construcción de una teoría del espacio.

Richard Mc Kenzie respondiendo a la línea de análisis funcionalista y entendiendo la ciudad como un sistema ecológico con un definido funcionamiento orgánico, es otro autor con importante influencia, sobretodo, porque es uno de los primeros en ocuparse de la metrópoli como unidad de análisis (la llama indistintamente "supercity,

supercommunity, metropolitan community, o city region). Mc Kenzie - observa el desarrollo de un modelo de asentamiento que por su --- complejidad, polarización e influencia en su contorno tiende a definirse como un regionalismo urbano.

"El crecimiento metropolitano consiste en la redistribución de la población de un determinado país alrededor de las ciudades dominantes. Esta redistribución causada, en primer lugar, por el desarrollo industrial y, en segunda fase del desarrollo del sector terciario se realiza gracias a los modernos medios de comunicación. 'Reduciendo la escala de la distancia local el vehículo motor ensanchaba el horizonte comunitario e introducía una división territorial del trabajo única en la historia de los asentamientos. El gran centro pudo extender el radio de influencia; su población y muchas de sus instituciones liberadas gracias al dominio del transporte ferroviario se -- dispersaron por todo el territorio circundante'. Desaparece, en consecuencia, la distinción precisa entre lo rural y urbano. Se desarrolla un sistema donde el espacio social se organiza sobre nuevas bases en torno a un polo dominante y propulsor: el sistema metropolitano que tiende a extenderse y a unificar todos los demás asentamientos 'menores' existentes en su área territorial de influencia." (1)

Henos aquí, con un cuerpo teórico que, traspasando las barreras estrictas de la ciudad plantea una hipótesis sobre lo regional como extensión de la influencia del núcleo urbano central. En primera instancia es correcta la descripción, lo que parece no ser tan acertado es la atribución a efectos de "natural distribución" de la población en el espacio territorial"; y mucho menos lo es la consideración de esta unidad como funcional. El caos urbano, la enajenación humana, la pérdida total del sentido de comunidad, la misma alteración ecológica de las metrópolis la hacen infuncional, no sólo para el conjunto poblacional sino para el mismo capital que la usa y crea. Y, ni hablar de las graves desigualdades que un modelo --

(1)Op. cit. pag. 94

económico concentrador genera.

Realmente el mayor provecho que puede dejarnos esta perspectiva metodológica es su caudal de información empírica y la acumulación de experiencia en técnicas de medición y recolección de datos.

Más allá de algunos aportes técnicos, el sistema teórico de esta "sociología urbana" como ciencia no nos ofrece mayores aportes en lo metodológico propiamente dicho. Al contrario es el -- triunfo de la división progresiva de las ciencias sociales y de la sociología (división real de lo real) en infinitas ciencias menores con supuestos objetos científicos que el estructural-funcionalismo impuso.

Muchísimos planes y proyectos de desarrollo se han basado en diagnósticos elaborados en función de esta metodología, como el - Sexto Plan Francés que ejemplifica Castells . O, para no ir muy lejos la propuesta de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU) de Venezuela, la que concluye que para resolver los - problemas de la capital Caracas, hay que "acercarse a la imagen urbana ideal", cual es la "conformación concéntrica núcleo periféricas"; diferenciación de las unidades ambientales, especializadas e interrelacionadas funcionalmente; "homogeneizar el casco histórico y dar otras funciones correspondientes al sector de transición y sector periferia" (1)

(1) OMPU. Area central de Caracas: Estudio de Rehabilitación de un Centro Urbano y sus consecuencias dentro del Marco Legal Vigente. Mimeo, Caracas Venezuela. Julio, 1982.

I. 4. CONTRIBUCIONES DE LA LLAMADA ESCUELA FRANCESA A LA TEORÍA MARXISTA DE LA CIUDAD: Lefebvre, Castells, Topalov y Lojkine.

No ocultamos un mayor acuerdo con los teóricos de la llamada Escuela Francesa que, a partir de la década de los sesenta, propone modelos alternativos al urbanismo tradicional para estudiarlo urbano mediante elementos marxistas. Aunque podamos discrepar con algunas tesis no necesariamente válidas para las realidades latinoamericanas es evidente que sus proposiciones representan un avance teórico irrefutable.

Henri Lefebvre es, sin duda, el primer teórico marxista que se interesa sistemáticamente por el estudio de la "sociedad urbana" y, no sólo reúne algunos textos marxistas sino que realiza su relectura para proponer tesis concretas, en el cuadro teórico del materialismo histórico. La sociedad urbana es marco ideal para la aplicación del marxismo, según este pensador "polifacético" (filósofo, sociólogo, político).

Son múltiples y variados los trabajos producidos por Lefebvre, pero en este acápite sólo nos referiremos a tres: "El Derecho a la Ciudad" (1), "La Revolución Urbana" (2); "La producción del Espacio" (3).

-
- (1) LEFEBVRE, Henri. El Derecho a la ciudad. Ed. Península. 4ta. Edic. Barcelona, 1978.
(2) LEFEBVRE, Henri. La Revolución Urbana Alianza Editorial. Tercera Edición En El Libro del Bolsillo, Madrid, 1980.
(3) LEFEBVRE, Henri. La producción del espacio En BETTIN, G. Op. cit.

En primer lugar, debemos destacar que en los trabajos de este autor están explícitas críticas implacables al urbanismo oficial. Por un lado, hace un agudo análisis de la Carta de Atenas, documento oficial del funcionalismo arquitectónico y cuestiona a los criterios de planeamiento de las grandes urbanizaciones. Sostendrá que la vida es mucho más compleja que las cuatro funciones descritas por el lecorbusionarismo (habitar, trabajar, circular y cultivar el cuerpo y el espíritu) puesto que incluye también aspectos lúdicos, deseos, símbolos, etcétera. Justamente, por esta perspectiva estrecha de la ciudad las experiencias urbanísticas en Inglaterra, Francia, Israel, son localidades urbanas que carecen de vida citadina. El dirá que "es más fácil construir ciudades que vida urbana".

En la misma línea crítica a la ideología urbanística convertida en los últimos tiempos en una especie de moda:

"El urbanismo como doctrina, es decir como ideología, en cuanto interpreta los conocimientos parciales y justifica las aplicaciones elevándolas (por extrapolación) a una totalidad mal fundada o mal legitimada"(1)

Este urbanismo "de tuberías, viales y cálculos" pretende imponerse en "nombre de la ciencia", pero en realidad carece de rigor científico. Así Lefebvre irá contra el "urbanismo" por su carácter descriptivo, superficial, reduccionista. Esta disciplina a su entender, es una estrategia ideológica para manipular y contribuir a la opresión. Olvidando las necesidades sociales es víctima del fetichismo espacial y una superestructura de la "socie

(1) LEFEBVRE, H. El derecho a la ciudad. Op. cit. Pag. 59.

dad burocrática de consumo dirigido".

Y, extenderá la crítica a todos los filósofos y humanistas de la ciudad que entienden a lo urbano desde modelos ideales (como es el caso de autores como Lewis, Mumford, Bardet) a posiciones filántropicas y también a la falta de sentido de totalidad de análisis sobre lo urbano, producto de la multiplicación de ciencias parcelarias.

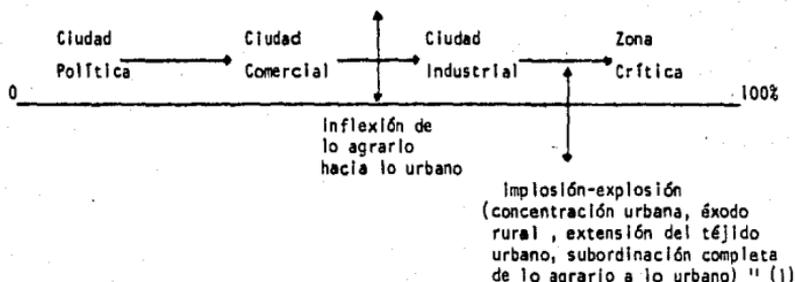
Creemos que en esta cita se resume gran parte de la posición anti-urbanística de Lefebvre:

"Existen varios urbanismos, el de los humanistas, el de los promotores, el del Estado y de los tecnócratas. Los primeros proponen utopías abstractas, los segundos venden urbanismo, es decir, felicidad, 'estilo de vida' standing; y los últimos tienen una actividad que se disocia ella misma como la del Estado en voluntad y representaciones en instituciones e ideologías. Las presiones que simultáneamente ejercen los dos aspectos del urbanismo no le dan, ni mucho menos, el carácter unitario y la disposición coherente que se atribuye. Se puede objetar: 'si no estuvieran los urbanistas, sería el caos'. Pero precisamente es el caos bajo un orden impuesto. El pensamiento urbanístico, por carecer de un método apropiado, (dialéctico), no ha logrado dominar el doble proceso, tan complejo y conflictual: industrialización-urbanización. Apenas si ayudó a que los urbanistas percibieran las urgencias y los problemas derivados de las nuevas escaseces, espacio, tiempo, lugares y "elementos naturales".(2)

Por otro lado, Lefebvre analiza varios tipos de ciudades distinguiendo hitos del transcurrir del fenómeno urbano para mostrar la tendencia hacia la "urbanización total de la ciudad", hacia la "sociedad urbana" (su hipótesis central).

(1) LEFEBVRE, Henri. La Revolución Urbana. Op. cit. Pág. 156.

"El eje que describe el proceso se jalona así:



En esta especie de tipología donde describe la evolución de las distintas formas de ciudades Lefebvre dará mayor énfasis al paso que sucede de la ciudad comercial a la ciudad industrial. Señala que si bien, a un comienzo la industrialización, se ubicaba fuera de las ciudades en las zonas donde hubiera condiciones físicas, después la industria penetrará en lo urbano y hará estallar a la ciudad. En este impacto se producirá un "tejido urbano que recubrirá los restos de la ciudad anterior y significará el triunfo de la "no-ciudad" y la "anti-ciudad" y del predominio de la ciudad sobre el campo. Entonces, la ciudad industrial producto de la implosión-explosión resulta ser una inmensa área de concentración (de agentes, de actividades, de riquezas, etc.) y de múltiples y disociadas áreas menores (periferias, extraradios, residencias secundarias, ciudades satélites). (2)

En efecto, según describe Lefebvre la ciudad industrial es una

(1) LEFEBVRE, H. Revolución Urbana. Op. cit. Pág. 22.

(2) LEFEBVRE, H. Op. cit. Pág. 20.

aglomeración apenas urbana, prefiere llamarla "conurbanización". En suma, se da una disolución morfológica de la ciudad; una socialización de las fuerzas productivas, con lo que la extensión de la problemática urbana "se impone a escala mundial" y con esto se produce el anuncio de la "Zona Crítica", que en gran manera, es, - para Lefebvre también el anuncio de la "Sociedad Urbana"

Acabamos de arribar al concepto o hipótesis clave de Lefebvre. Descartando el uso de la categoría ciudad, que sólo designa a un "objeto definido y definido", se lanza hacia el concepto de "lo urbano", o "sociedad urbana" (de igual significado), porque construirá una hipótesis a partir de lo "real", pero en función de un objeto virtual o posible, de un proceso global, de una tendencia.

"Lo urbano, (abreviación de sociedad urbana) se define, pues, no como realidad consumada, situada en el tiempo con desfase respecto a la realidad actual, sino, por el contrario, como horizonte y como virtualidad clasificadora" (1)

Esta es pues su construcción teórica, la que al mismo tiempo, implica una propuesta política: la "práctica urbana" y la "revolución urbana".

La ciudad industrial refleja una organización discriminatoria, segregativa, la explotación del hombre por el hombre, la heterodirección y la apatía política. Con su crisis deviene una nueva "era urbana", construida sobre las ruinas de la anterior. En esta

(1) LEFEBVRE, H. Op. cit. pág. 22 Subrayado nuestro.

fase, aun no existente, tendrá predominio la libertad, un nuevo humanismo y el disfrute de la ciudad como valor de uso, en otras palabras "el derecho a la ciudad". La nueva organización social urbana implica como condición un fuerte crecimiento de la riqueza social y centralidad y participación democrática, que sólo es posible con una transformación profunda de las relaciones sociales y del modo de producción capitalista. Categóricamente señala Lefebvre que la sociedad socialista será una sociedad urbana. (Esto no le impide objetar el modelo soviético o chino de organización territorial porque no han suprimido importantes problemas de la estructura urbana).

Sólo en este momento podrá ejercerse plenamente, el "derecho a la ciudad", hoy negado por una "miseria irrisoria y sin tragedia de habitantes", por la "cotidianidad bien preparada" de esa cantidad de jóvenes, trabajadores, burócratas, provincianos, colonizados, etc.

"El derecho a la ciudad no puede concebirse como un simple derecho de v^o retorno hacia las ciudades tradicionales. Sólo puede formularse como derecho a la vida urbana, transformada, renovada. Poco importa que el tejido urbano encierre el campo y lo que subsiste de la vida campesina, con tal que 'lo urbano', lugar de encuentro, prioridad del valor de uso, inscripción en el espacio de un tiempo promovido al rango de bien supremo entre los bienes, encuentre su base morfológica, su realización práctico-sensible. Ello supone una teoría integral de la ciudad y la sociedad urbana que utilice los recursos de la ciencia y del arte. Únicamente la ciudad obrera puede convertirse en agente, vehículo y apoyo social de esta realización" (1)

(1) LEFEBVRE, H. El Derecho a la ciudad. Op. cit. pág. 138. Subrayado del autor.

Esta cita muy declarativa y con grandes visos utopistas, contiene no obstante, una nueva posición hacia la ciudad del futuro. No plantea una actitud regresionista "al pasado mejor", más bien sugiere una ciudad que, aprovechando los adelantos científicos y privilegiando el arte, se convierta en un valor de uso, en sentido contrario a la ciudad mercantilizada. En esta ciudad "renovada" el sentido humano cobrará vigencia. Aun así Lefebvre no sale de una posición humanista filosófica y casi religiosa ("promovido al rango de bien supremo entre los bienes...). Posición que ha sido fuertemente criticada, especialmente por Castells.

La importancia que da Lefebvre al "arte" es también característica de toda su obra. El mismo afirmará que la ciudad es una "obra", "la más bella obra de arte de la historia de la humanidad" (1)

Aquí puede encontrarse un elemento coincidente con la Escuela de Venecia (analizada en el siguiente sub-punto) donde trascendiendo del análisis económico y político, analizan, también, la especificidad arquitectónica, estética y perdurable de la ciudad.

Por otra parte, con la introducción de la categoría de "espacio" como elemento central de análisis, Lefebvre da continuidad a su trabajo, al tiempo que lo renueva. Rompiendo con otras escuelas que asumen al espacio como forma abstracta, geométrica y ahistórica, el espacio será entendido como un producto social, en consecuencia, cada modo de producción producirá su espacio. Históricamente distingue algunas fases: "el absoluto" (lugar natural pre-seleccionado), el "histórico" (relativo a la ciudad occidental),

(1) OP. CIT. Pág. 12.

"el abstracto", "el contradictorio" y el "diferencial".

En esta larga cita está, a nuestro juicio, la totalidad de la teoría del espacio de Lefebvre (como resumen):

"El espacio social:

a) figura entre las fuerzas productivas en el mismo plano que la naturaleza primigenia, a la que desplaza y suplanta; b) aparece como un producto privilegiado, consumido bien simplemente (desplazamientos, viajes, turismo, tiempo libre) como una gran mercancía, bien productivamente al mismo nivel que las máquinas en las aglomeraciones humanas, en tanto que dispositivo productor de gran envergadura; c) se manifiesta políticamente instrumental permitiendo el control de la sociedad, y al mismo tiempo modo de producción por su ordenamiento (la ciudad y la aglomeración urbana no son ya solamente obras y productos, sino también medios de producción por el habitat, por el mantenimiento de la fuerza de trabajo, etc.); d) es el soporte de la reproducción de las relaciones de producción de la sociedad (propiedad del suelo y del espacio), jerarquización de los lugares, organización de redes en función del capitalismo, estructuras de clase, exigencias prácticas); e) equivale prácticamente a un conjunto de estructuras institucionales e ideológicas que no se presentan como tales: simbolismos, significaciones y sobresignificaciones, o, al contrario, de aparente neutralidad, insignificancia, sobriedad semiológica y vacío (ausencia); f) es potencialmente el terreno de la realización tanto de la obra como de la reapropiación, según el modelo del arte, y sobretodo según las exigencias del cuerpo "deportado" fuera de sí mismo en el espacio, resistiendo y en consecuencia imponiendo el proyecto de otro espacio, (ya sea espacio de una contracultura, ya sea contraespacio, o alternativa inicialmente utópica, al espacio 'real', 'existente')" (1)

He aquí una minuciosa caracterización del espacio que contiene algunos elementos importantes sobre la teoría del espacio en términos marxistas, pero que sin embargo se pierde en la exploración filosófica humanista donde el hombre aparece, virtualmente como el creador del espacio. Actualmente existen novedosas teorías sobre esta temática (En América Latina: José Luis Coraggio⁽²⁾) que han precisado con más rigor la definición del espacio.

(1) LEFEBVRE, H. La producción del Espacio. En: BETTIN, G. Op. cit. pag. 139. Subrayado nuestro.

(2) CORAGGIO, José Luis. Las bases teóricas de la Planificación Regional en América Latina. En: Experiencias de Planificación Regional en A.L. Compilación de S. Boisier, F. Cepeda y otros. CEPAL/ILPES/SIAP. Sep. 1981

Las tesis de Lefebvre son interesantes, no por ello no discutibles. Castells, por ejemplo, refutando a lo que considera "versión izquierdista" de tesis ideológicas similares a las culturalistas, dirá que Lefebvre ha producido una "curiosa teorización urbanística de la problemática marxista", "una curiosa teoría de la revolución": La revolución Urbana, una suerte de revolución producida por una -- "lucha de clases urbana". Concluirá:

"Sus perspectivas se pierden en la marea de la meta-filosofía de la historia" (1)

Nosotros pensamos que la suposición de Lefebvre es ciertamente polémica, pero como una posible tendencia tiene elementos que la hacen interesante como propuesta. Y, no sólo como tendencia de la sociedad (a urbanizarse) sino que importantes políticas de desarrollo urbano-regional en países socialistas han tenido como base la "urbanización del campo", con el fin de superar las desigualdades campo - ciudad. En algunos campos socialistas, la tendencia a la urbanización es tal que las zonas propiamente rurales son cada vez menores.

El mismo Lojkin, en un análisis paralelo, parece coincidir con Lefebvre. Sin ser en absoluto idealista enfatiza que el análisis de la "revolución urbana", aunque no fuera abordada por Marx no es un fenómeno menor. La urbanización desempeña un papel tan relevante como el que provoca la multiplicación mecánica del trabajo en la unidad de producción.

(1) CASTELLS, M. La Cuestión Urbana. Editorial Siglo XXI. Séptima Edición. Mexico, 1980. Pág. 116.

Otros problemas de los trabajos de Lefebvre pueden mencionarse.

La gran carga filosófica existencialista en sus análisis; la posición anarquista liberal en varios de sus planteamientos políticos, la fluidez de ideas y propuestas, a veces sin mayor orden que dan la impresión que son un cúmulo de ideas superpuestas, etc. Pero paradójicamente en esta amplia posición radica también la riqueza de sus obras, ya que al no remitirse exclusivamente a las causales económicas y políticas le permite explorar en infinitos aspectos de este fenómeno complejo de lo urbano, entre ellos lo humano y lo estético.

Los textos de Lefebvre son pues decisivos en el nuevo rumbo de urbanismo y constituyen una "veta teórica" de obligada revisión.

Manuel Castells, es otro de los teóricos notables de la escuela Francesa, a partir de cuyas investigaciones hay una práctica investigativa más sistemática, obedeciendo a ciertos preceptos metodológicos desde la perspectiva materialista histórica.

Sobre las obras de Castells, muy particularmente sobre sus textos centrales "La Cuestión Urbana"⁽¹⁾ y "Crisis urbana y Cambio Social"⁽²⁾ habría que distinguir tres aspectos: En primer lugar la crítica rigurosa a la Sociología Urbana; en segundo lugar, el sistema teórico conceptual-metodológico que diseña; y, en tercer lugar, su experiencia en investigaciones concretas en Europa, Estados Unidos y en América Latina.

Como ya se había adelantado, en el sub-punto correspondiente a la Escuela de Chicago Castells impugna el carácter científico y autónomo de la Sociología Urbana. La sociología urbana ni posee objeto científico propio, ni esta interesada en estudiar ni resolver la problemática urbana en su conjunto. Las motivaciones de instaurar a la Sociología Urbana como disciplina, responden a intenciones ideológicas de las clases dominantes en su función de reguladoras del "orden social".

En otro sentido, somete a crítica al urbano-centrismo de Lefebvre que también hemos comentado con anterioridad.

(1) CASTELLS, Manuel. Op. cit.

(2) CASTELLS, Manuel. Crisis urbana y cambio social. Ed. Siglo XXI. México, 1981.

En su esfuerzo por adaptar el materialismo histórico a la problemática urbana Castells elaborará, siguiendo algunas categorías marxistas modelos de análisis, aclarando que estas son herramientas sujetas a reelaboración en función de aplicaciones concretas.

Una primera precisión es la definición de espacio:

"...como un producto material en relación con otros elementos materiales, entre ellos los hombres, los cuales contraen determinadas relaciones sociales, que dan al espacio (y a los otros elementos de la combinación) una forma, una función, una significación social. No es, por tanto, una mera oca sión de despliegue de la estructura social, sino la expresión concreta de cada conjunto histórico en el cual una sociedad se especifica. Se trata por tanto, de establecer, al igual que para cualquier otro objeto real, las leyes estructurales y coyunturales que rigen su existencia y su transformación, así como su específica articulación con otros elementos de una realidad histórica" (1)

En otros términos, el espacio está regido por leyes estructurales que operan a través de las instancias económicas, políticas e ideológicas con combinaciones y prácticas derivadas de estas combinaciones. Entre cada sistema y sus componentes hay interdependencia.

El sistema económico es el resultado de la relación entre Producción (P) (expresión espacial de los medios de producción), el Consumo (C) que es la expresión espacial de la fuerza de trabajo) y el Intercambio (especialización de las transmisiones entre la producción y el Consumo). Ejemplos concretos de estos elementos son la industria y oficinas (P); residencias, los equipamientos colectivos (C); la circulación y el comercio (I) y la gestión Municipal y los planes de urbanismo como Gestión (G).

(1) CASTELLS, Manuel. La Questión Urbana. Op. cit. Pág. 142

El sistema político está definido por la relación de dominación regulación y la relación de integración-represión. La subdivisión administrativa del territorio (comunidades, aglomeraciones) y el proceso de gestión expresa a este sistema político-institucional.

El sistema ideológico, por su parte, se organiza a través de una red de signos que tienen un impacto sobre el conjunto social.

Manuel Castells dedica un profundo análisis sobre el campo teórico de la política urbana para arribar a algunas conclusiones que podrían resumirse en:

"El estudio de la política urbana se descompone así en dos campos analíticos indisolublemente ligados en la realidad social: la planificación urbana, bajo sus diferentes formas y los movimientos sociales urbanos"

Y más adelante definirá:

"La planificación urbana: Intervención de lo político sobre la articulación específica de las diferentes instancias de una formación social en el seno de una unidad colectiva de reproducción de la fuerza de trabajo, con el fin de asegurar su reproducción ampliada, de regular las contradicciones no antagónicas, y de reprimir las antagónicas, asegurando así la realización de los intereses de la clase dominante en su conjunto y la reorganización del sistema urbano, con vistas a mantener la reproducción estructural del modo de producción dominante.

"El movimiento social urbano: Un sistema de prácticas que resultan de la articulación de una coyuntura del sistema de agentes urbanos y de las demás prácticas sociales, en forma tal que su desarrollo tiende objetivamente hacia la transformación estructural del sistema urbano o hacia una modificación sustancial de la relación de fuerzas en lucha de clases, es decir en última instancia, en el poder de Estado" (1)

Estas definiciones operacionales de Castells tienen aciertos y, al mismo tiempo, limitaciones. Sobre lo primero resulta metodológicamente acertado la unidad que se establece entre movimientos

(1) CASTELLS, M. Op. cit. págs. 310-312.

sociales urbanos y planificación urbana. Rompe así la perspectiva de análisis unilateral que se concentra en la acción del Estado, sin incluir la contraparte: la población urbana organizada con capacidad de presión política y reivindicativa. Entonces resulta que la planificación urbana (como práctica política de la clase dominante en función de la administración de la ciudad para superar las contradicciones y atenuar los conflictos en su favor) y los movimientos sociales (cuya práctica política se opone a la anterior en función de la renovación, cuando no para la revolución de las estructuras mismas) son un sólo proceso indivisible por lo que Castells concluirá que ambos deben ser "tratados en los mismos términos", aunque reconoce en algunos tratamientos sea perfectamente válido profundizar en uno más que en otro.

Pero, asimismo, estas definiciones resultan ser reduccionistas y limitadas en algunos aspectos. Plantear la que planificación urbana está respondiendo al objetivo de "reproducir la fuerza de trabajo", es no sólo estrechar el estudio lo económico, sino que en muchos casos esto está lejos de cumplirse. Basta conocer las políticas urbanas en Latinoamérica o en otros países del Tercer Mundo y en muchos de los países capitalistas desarrollados para verificar lo limitada de esta definición. Y mucho menos calza en lo que concierne a las planificación urbana en los regímenes socialistas. El mismo Castells en trabajos posteriores y, por su contacto como investigador en algunos países latinoamericanos aclarará estas ideas. (como podrá verse en el sub-punto I.6. de esta primera parte).

Un aspecto útil que remarca Castells es la forma como analizar las políticas urbanas. En primer lugar, advierte que no hay que confundir planificación urbana con planes de urbanismo pues estos son ante todo "textos ideológicos" y no demuestran objetivamente una política real. Por esto se basa casi estrictamente en las "operaciones reales". Obviamente los planes en cuestión no dejan de carecer de efectividad a nivel superestructural. Esto en cierta forma tiene que ver con el análisis del horizonte de las prácticas urbanas, es decir interesa detectar cuando se opera una práctica de regulación, o de reforma, o de mantenimiento del orden, ó, en otro sentido, -- cuando se opera una práctica de transformación por parte del movimiento social urbano, o más todavía, cuando el efecto es simplemente ideológico.

Sin embargo, esta diferenciación le parece insuficiente a Lojkiné pues en nada resuelve el desacuerdo de Castells de asociar políticas urbanas con planificación urbana. A su entender ambos aspectos no son idénticos, entre otras razones, porque también hay multitud de operaciones reales de cuidadosa reestructuración del tejido urbano que, por su impacto y porque están sometidas a permisos de construcción pueden también ser consideradas políticas urbanas aunque no formen cuerpo explícito de los planes de urbanismo oficiales. Esta crítica de Lojkiné nos parece muy imprecisa. Más fundamento tiene su cuestionamiento al excesivo énfasis que pone Castells en la "instancia ideológica", dándole, además, al Estado un carácter voluntarista; subordinando los mecanismos jurídicos y fi

nancieros por medio de los cuales han intervenido tanto el aparato de Estado como las colectividades locales".(1)

Gran parte de las críticas a Castells, no sólo de Lojkin sino de otros estudiosos, que a nuestro entender son justas, se han contrado justamente alrededor de el problema de la "división por instancias", y a las demás condicionantes teóricas del "estructuralismo althusseriano" que están presentes en la construcción teórica de Castells. El desglose del análisis en instancias o regiones con "autonomía relativa" y con "temporalidad diferencial" quiebra un enfoque totalizador que es inseparable del marxismo. Un elemento de la realidad urbana esta multideterminado, a un mismo tiempo por lo económico, por lo político, por lo ideológico al punto que las fronteras entre estos niveles resultan muchas veces imperceptibles. Por esto difícilmente puede hacerse alguna investigación que designe un tiempo a una instancia y otro a la segunda y, etc. De igual manera, la prioridad de lo sincrónico sobre lo diacrónico del estruturalismo moderno conduce a una versión positivista del marxismo, es decir a su negación, que muchos estudiosos se han encargado de rebatir. Por último (y estamos mencionando las críticas mas importantes) se objeta al estructuralismo "el asesinato del sujeto", - de "los hombres reales" por la estructura, por las "relaciones de producción". (*)

(*) Interesantes críticas al estructuralismo pueden se realizan en los textos "Sobre el Método Marxista" de Michael Lowy, K. Nair y otros. Ed. Grijalbo México, 1972 y en "El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana" de Jean Lojkin. Ed. Siglo XXI. 2da. Edición. México 1979

Pero si es posible encontrar debilidades teóricas en el modelo propuesto por Castells, que resulta además difícil aplicarlo mecánicamente a Latinoamérica, no se puede dejar de reconocer las excelentes aportaciones que hace en el campo de los análisis concretos. Particularmente en nuestro trabajo la interpretación de Castells sobre la urbanización latinoamericana (en un contexto dependiente) ocupa una parte del subpunto I.6. Aun más, lo que resultó sumamente útil en nuestro estudio de las Políticas Urbanas fue el cúmulo de trabajos realizados por Castells sobre Francia, Inglaterra, Norteamérica, México, Chile y Perú. Esto podrá distinguirse permanente a lo largo de todo este trabajo en las referencias respectivas.

Participes del mismo esfuerzo de la Escuela Marxista Francesa de teorizar, según el materialismo histórico, sobre la cuestión urbana son Christian Topalov y Jean Lojkine. Rigurosas investigaciones sobre la ciudad de París y la ciudad de Londres (esta última sólo en el caso de Topalov) los llevan a aplicar las principales categorías de análisis marxistas, a partir de las cuales construyen sus principales definiciones que las vamos a citar textualmente:

La tesis central de Topalov se condensa así:

"La ciudad constituye una forma de la socialización capitalista de las fuerzas productivas. Ella misma es el resultado de la división del trabajo y es una forma desarrollada de la cooperación entre unidades de producción. En otros términos, para el capital el valor de uso de la ciudad reside en el hecho de que es una fuerza productiva, porque concentra las condiciones generales de la producción capitalista. Estas condiciones generales, a su vez, son condiciones de la producción y de la circulación del capital, y de la producción de la fuerza de trabajo. Son además resultado del sistema espacial de los procesos de producción, de circulación, de consumo; procesos que cuentan con soportes físicos, es decir, objetos materiales incorporados al suelo (los inmobiliarios)" (1)

Similares son las tesis de Lojkine:

"Las formas de urbanización son ante todo formas de la división social (y territorial) del trabajo, están en el cogollo de la contradicción actual entre las nuevas exigencias del progreso técnico -esencialmente en materia de formación ampliada de las fuerzas productivas humanas- y las leyes de la acumulación del capital" (2)

"La ciudad, -escribe Lojkine-, aparece así como el efecto directo de la necesidad de economizar los gastos accesorios de producción, los gastos de circulación y los gastos de consumo con el fin de acelerar la velocidad de rotación del capital, y, por ende, aumentar el período en que el capital está produciendo" (3)

- (1) TOPALOV, Christian. La Urbanización capitalista. Ed. Colegio de México (EDICOL) Pág. 20
- (2) LOJKINE, Jean. El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana. Editorial Siglo XXI, México, 1981. Pág. 113.
- (3) LOJKINE, Jean. Op. cit. pág 146

La introducción de abundantes citas no es un capricho arbitrario; por el contrario, es resultado de una cuidadosa selección de los párrafos donde con mayor densidad se concentran las visiones de estos autores sobre nuestro objeto de estudio: La ciudad y la urbanización.

Concretamente Topalov y Lojkin, cuyas coincidencias destacan, por lo que los vemos paralelamente, formulan en términos de la economía marxista una teoría de la ciudad. Esta actúa como fuerza productiva especializada, como condición general de la producción (de producción y circulación del capital y de la reproducción de la fuerza de trabajo); Pero, en este caso, ambos enriquecen el planteamiento marxista que se limitaba a mencionar a los medios de comunicación y de transporte como condiciones generales de producción y amplían la categoría a la ciudad misma como condición general de producción. Es ella - misma marco histórico y objeto de ganancia (mercancía en tanto viviendas, edificios, infraestructuras, etc.).

Lojkin nos habla, además, de medios de consumo colectivo como la Enseñanza Colectiva, la Medicina Social, los Centros de Salud, la Vivienda Social, Los Restaurants, etc. todos de bajísima rentabilidad, y dificultosos para su realización como mercancías (al ser bienes indivisibles e intangibles); y de medios de circulación material que son también medios de consumo colectivo, pero cuyas características son responder directamente a las condiciones generales y añadir valor al creado en el proceso de producción mismo.

La aglomeración urbana misma es una condición general de la producción, según concluye Lojkin después de establecer una analogía entre el impulso que da la cooperación en la manufactura con la magnitud y densidad poblacional como fuerza impulsora de la -- acumulación capitalista de la sociedad. Por supuesto, sostendrá -- que la analogía taller-sociedad, formulada originalmente por Marx -- se cumple dentro de ciertos límites. En el primer caso la cooperación es planificada, en el segundo, anárquica, regida por la competencia de los productores independientes que aprovechan el espacio y todos sus recursos con el objetivo de ampliar sus ganancias. Esto a la postre, conduce a entender el carácter contradictorio de la socialización capitalista de las condiciones generales de producción.

Por esto es inseparable de las definiciones de Topalov y Lojkin la puntualización de que la reproducción misma de las condiciones generales generan problemas y plantean "la contradicción -- entre el movimiento de socialización capitalista de las fuerzas -- productivas y las relaciones de producción capitalistas, lo que va a producir, asimismo, límites que se manifestarán progresivamente en las agudas crisis urbanas y en el acentuamiento de la lucha de clases en las ciudades metropolitanas de los países capitalistas.

Contradicciones que se expresan fundamentalmente en los siguientes aspectos:

a) La contradicción entre la necesidad (por razones políticas y económicas) de financiar los Medios de comunicación y de consumo colectivo o equipamientos de consumo colectivo; gastos considerados

"fondo perdido" o "no rentables", por lo que el capital privado se resiste a producirlo obligando a la intervención estatal para su-
plir estas deficiencias. En consecuencia se crea un "Sistema de
Mantenimiento Público" para cubrir "lo pertinente" a salud, educa-
ción, vivienda, transportes, etc; intervención que es siempre insu-
ficiente , pero indispensable como palanca de acumulación del sec-
tor capitalista, por un lado, y como contenedora de los conflictos
sociales, por otro.

b) La contradicción originada por la competencia anárquica en-
tre los diferentes agentes que ocupan o transforman el escenario -
urbano. O, en otras palabras, la persistencia de una crónica o cre-
ciente anarquía en las ciudades, inversamente proporcional a la ri-
gurosa planificación interna en las empresas. Los autores demues-
tran como ciertas zonas de los países se mantienen progresivamente
deprimidas y deficientemente dotadas de infraestructuras, mientras
que en pocos polos se desarrolla la congestión urbana a nivel po-
blacional y de servicios, y , por ende, esto crea en sentido es-
piral , mayores condiciones para que los capitalistas prefieran sus
inversiones en el ámbito citadino, en especial en las zonas metro-
politanas. Así, demuestran que al interior mismo de las aglomera-
ciones urbanas se sucede también un proceso de diferenciación, co-
múnmente llamado "proceso de segregación espacial".

c) Una tercera y muy importante limitación que incide en la
urbanización capitalista es la renta territorial. Tanto Lojkin -
como Topalov intentan desarrollar, a partir de la compleja y aun -

inconclusa categoría marxista de la renta de la tierra, una teoría sobre la renta urbana y sus consecuencias en la dinámica de la ciudad. Según Lojkin en la concepción de Marx la tierra tiene - dos funciones como valor de uso: instrumento de producción (minas, saltos de agua, terrenos agrícolas) y como soporte pasivo de medios de producción (fábricas), de circulación (almacenes, bancos) o de consumo (vivienda, y otros). A esto agregará el autor un tercer - valor de uso de creciente importancia: La capacidad de aglomerar, o sea combinar socialmente medios de producción y reproducción de - una formación social. Ahora bien, la tierra tiene como caracterís - ticas muy peculiares su existencia como un valor de cambio que tiene precio pero no valor y que dado que no es posible reproducirla es monopolizable. Por esta razón la renta urbana se convierte en un obstáculo de primer orden en todo intento planificador, pero tam - bien en un problema para el mismo sector inmobiliario o capitalis - ta urbano puesto que el principal elemento para emprender su opera - ción permanece, en casi todos los casos, bajo el régimen de pro - piedad privada de diferentes sectores. De allí se derivan los in - tentos por liberar la renta de la tierra por parte de los sectores promotores y del propio Estado, lo que parcialmente ha sido logrado en la etapa monopólica del capitalismo (Europa) donde se ha suprimido la barrera de la renta que iba a manos del propietario de la tierra. Lo que, sin embargo, no impide que las contradicciones entre el capital y la renta de la tierra se supriman; perfectamente demostrable con los límites en las políticas de planificación urba - na y la huella duradera que deja en el desarrollo urbano, siendo su principal manifestación la segregación en sus tres formas: :

a) oposición entre centro y periferia (renta de situación); b) separación creciente entre zonas y viviendas reservadas a estratos acomodados y las de viviendas populares y; c) fragmentación generalizada en las "funciones urbanas", diseminadas en zonas geográficamente distintas y cada vez más especializadas (zona de oficinas, zona industrial, zona de viviendas, en otras palabras el Zoning).

Finalmente, son verdaderamente importantes para nosotros que intentamos conocer la naturaleza de la planificación urbana desarrollada a partir del Estado, las tesis que despliegan Lojkin y Topalov sobre el Estado y su intervención en el proceso urbanístico.

Para Lojkin la intervención estatal es la más elaborada y perfeccionada respuesta capitalista a la necesidad de socializar las fuerzas productivas. A su entender "las políticas urbanas en los estados capitalistas son contratendencias creadas por el modo de producción capitalista para regular, atenuar los efectos sociales, en el nivel del funcionamiento de conjunto de las formaciones sociales, de la segregación y la mutilación capitalista de los equipamientos urbanos.

Al respecto analiza las características comunes a las políticas urbanas en estados capitalistas desarrollados, las que están concebidas como remedios a corto plazo a procesos anárquicos que minan el propio desarrollo individual y que los capitalistas parti

culares no pueden resolver sin ayuda estatal. Se producen, entonces, tres tipos de intervención: a) de financiamiento de los medios de comunicación y de los medios de consumo colectivo "no rentables"; b) de resolución de dificultades inmediatas, ya que al coordinar mejor la ocupación y utilización del terreno urbano y al aplicar medidas, leyes y otras disposiciones, hay una mejora en aspectos como higiene, condiciones de vida u otros problemas; c) de colectivización, como el caso de varios intentos que, sin eliminar la segregación, permitieron, gracias a reservas de predios municipales, el triunfo de experiencias urbanísticas limitadas (En Holanda, Alemania y Países Escandinavos). Intervención, sin embargo contradictoria en todos sus aspectos.

Este planteamiento es totalmente coincidente con Topalov quien observa que es la necesidad de resolver la contradicción inherente a la reproducción de la fuerza de trabajo y de las infraestructuras el motor de la creación de un Sistema Público de Mantenimiento del Estado. Basándose en la política de vivienda pública (de Inglaterra y Francia) dirá que es un elemento socialmente necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo, (valor de uso), pero inaccesible a la mayoría por su valor de cambio. En consecuencia, el Estado cubre in suficientemente el déficit de viviendas creado por la no disposición de los empresarios de producirlas por ser estas mercancías no rentables. Valorizando de esta manera el capital del sector inmobiliario y, al mismo tiempo, modificando el proceso concreto de consumo, (normas, costos, acceso, etc.). Aquí valdría la pena -

aclarar dos aspectos. El objetivo de las políticas urbanas en función de reproducir la fuerza de trabajo no se cumple en todos los países, por lo que la conclusión de los autores tiene limitaciones nacionales. En segundo lugar, no necesariamente, ni siempre los aspectos que señalan como "no rentables" fueron "fondo perdido" para los capitalistas. En muchos momentos y aún hoy en día el capital se reserva para sí algunos de los equipamientos colectivos (o partes de ellos).

Topalov también desarrolla una análisis de los sistemas de producción capitalista de las mercancías inmobiliarias. Partiendo de la premisa que la ciudad es marco y al mismo tiempo objeto de ganancia, explicará las especificidades estructurales del sector inmobiliario. Este sector productivo es una rama estructuralmente arcaica por el bajo nivel de utilización de la tecnología y la alta composición orgánica de capital que posee. Así mismo enfrenta problemas por el largo período de realización de las mercancías pues en virtud de los bajos salarios de la población las viviendas se adquieren en largos plazos. Por esta razón dicho sector se ve en la necesidad de especializar a fracciones del capital que financien el período de circulación (el capital inmobiliario rentista y el capital de préstamo bancario). Otra traba importante con la que tropieza es con el carácter privado y no reproducible del suelo. En esta investigación Topalov logrará reconocer al agente dominante en el sector inmobiliario que surge en el estadio monopolista. Es el promotor inmobiliario que ha logrado controlar el problema estratégico: el mercado de la tierra urbana. Topalov demuestra en

... un brillante "Cálculo hacia atrás" (1) la formación de la tasa de ganancia del capital de promoción. Este (el promotor) es una de las fracciones especializadas de capital que interviene a lo largo de todo el ciclo de producción y circulación de la mercancía inmobiliaria y se convierte en el eje dominante. El promotor tiene la facultad de liberar la renta del suelo y proporcionarlo a la empresa y al controlar su transformación se beneficiará de las sobreganancias localizadas. Además Topalov demuestra que el promotor aunque tenga una sobreganancia en 0 siempre sale obteniendo un margen de ganancia media.

A primera vista el estudio de Topalov sobre la urbanización capitalista aparenta ser demasiado económico, inclusive su referencia al surgimiento de las Políticas Urbanas la inscribe como, originalmente una necesidad económica del capital. Esencialmente él está en lo cierto, pero hay importantes elementos ausentes en su trabajo. Por ejemplo el estudio de la lucha de clases de los movimientos urbanos, de la planificación como instrumento ideológico de la morfología de las ciudades, ninguno explícito en sus análisis. Empero, sería incorrecto criticarlo como economicista. Su esfuerzo teórico por explicar con rigor la economía urbana, los agentes principales, el problema de vivienda y del sector de la construcción, aplicando las categorías claves del marxismo es realmente existoso. No olvidemos que él es un economista.

(1) TOPALOV, Ch. Op. cit.. 113

Lojkiné como investigador en sociología del Centre de National de la Reserche Scientifique no sólo traspasa el nivel económico, sino que metodológicamente se introduce al estudio - por la vía de las políticas estatales, dentro la cual lo urbano es un elemento clave, "es una de las grandes determinantes del Estado". Con un acercamiento de tal naturaleza al objeto de estudio Lojkiné evita cualquier estudio parcelario. Por esta razón puede calificarse a su texto principal "El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana" como un completo tratado de lo urbano, que partiendo de las conceptualizaciones más abstractas de Estado, política y lucha de clases; pasando por la precisión conceptual del proceso de urbanización capitalista y el papel del Estado en la misma (planificación, segregación social), -- llega hasta las expresiones más políticas analizando la relación entre movimientos sociales urbanos y política urbana. Investigación que se apoya en todo momento en el estudio de las políticas urbanas de Francia.

La contribución de la Escuela Francesa a esclarecer la problemática urbana contemporánea es muy significativa. Se puede incluso decir que se han sentado las bases teóricas marxistas sobre la ciudad actual.

Ahora bien, dichos cuerpos teóricos, esencialmente válidos enfrentan algunas dificultades metodológicas en su aplicación a sociedades no inscritas en el capitalismo avanzado.

El mismo Castells reconoce que aunque las teorías no tienen fronteras nacionales existen problemas reales al trasponer algunas hipótesis a la particularidad dependiente de Latino América. Muy concretamente la gestión urbana del Estado y la estructura urbana en el contexto subdesarrollado difiere notablemente de los países Europeos o Norteamericanos.

De allí que numerosas investigaciones realizadas siguiendo el esquema de Castells, para citar un ejemplo, hayan tropezado con múltiples inconvenientes metodológicos. En razón de esto en los últimos años se ha establecido una especie de ruptura con el pensamiento de la Escuela Francesa en muchos círculos intelectuales y los urbanistas, sociólogos, arquitectos y todos los profesionales especializados en el problema urbano están (mos) en búsqueda de interpretaciones más idóneas. Esto no significa, sin embargo, la ruptura total con las importantes contribuciones del pensamiento urbanístico europeo que hemos analizado en este sub-punto.

I.5. ARQUITECTURA Y CIUDAD. UNA INTRODUCCION A LOS PLANTEAMIENTOS DE LA ESCUELA DE VENEZIA.

Como podrá haberse notado, hasta aquí hemos hecho una revisión de las teorías de la ciudad elaboradas desde la perspectiva de sociólogos, historiadores, economistas y filósofos. En este punto intentaremos abrir nuestro panorama con la introducción de enfoques sobre la urbanística y la arquitectura realizado por arquitectos.

Se trata del interesantísimo y nuevo esfuerzo de reformulación teórica que realizan Carlos Aymonino, Aldo Rossi, Marino Folín y Manfredo Tafuri, entre otros, recorriendo un camino inverso a los autores anteriormente analizados, pues va desde la arquitectura a las explicaciones sociológicas, políticas y económicas. Por lo novedosos que resultan ser para mí, estos trabajos y por la dedicación mas intensa a otros capítulos o temas, sólo se esbozan las propuestas centrales de esta escuela, refiriéndome fundamentalmente a algunos trabajos de Aymonino, y en menor medida a planteamientos de Rossi y Folín. De allí que este punto deba ser considerado como una introducción.

Un rasgo común en todos los autores es la reivindicación que hacen sobre el papel de la arquitectura en la representación de los fenómenos urbanos. Plantean la construcción de la arquitectura -- como disciplina específica y autónoma; autonomía que no se da en abstracto sino en su relación con la ciudad como totalidad, pero de una ciudad históricamente constituida, en este caso la ciudad

bajo el régimen capitalista.

De esto se deriva otro rasgo común: la particular aplicación del materialismo histórico a los "hechos urbanos". Con la excepción de Folín, no resaltan la supremacía total de la dimensión económica sobre la ciudad, al contrario se oponen al reduccionismo - sociologista, positivista, estructuralista y tecnicista. En el análisis le dan importancia básica a la arquitectura como arte, como creación dentro de una concepción de la praxis humana. Por tal razón la dimensión morfológica y tipológica contra jerarquía en los trabajos.

De igual manera, a la mayoría de estos exponentes teóricos - los asocia su militancia política, no simplemente porque pertenezcan al partidismo de izquierda sino, por su ejercicio concreto en las políticas municipales de Italia, posible por las conquistas electorales del Partido Comunista en algunos estados del país.

La posición política-teórica que asumen determinará el diseño de proposiciones nuevas a los problemas urbanos, superando las restringidas propuestas que atacan dificultades sectoriales y puramente administrativas; y, además reivindicando la posición arquitectónica se llega a sostener que esta es capaz de proponer - "valores" genéricamente sociales, "democráticos", o incluso "socialistas". (1)

(1) FOLÍN, Marino. La Ciudad del Capital y otros escritos. Editorial Gustavo Gili, Barcelona., 1976. Pág. 9

En el análisis individual partamos de los planteamientos de Aymonino en "Los Orígenes y Desarrollo de la Ciudad Moderna" (1).

Desde, su "campo, el de la arquitectura y sus formas urbanas" (2) su interés teórico está dirigido a señalar algunas leyes generales, algunos conceptos y a constatar esto con la realidad. En principio, parte haciendo algunas precisiones metodológicas sobre el término mismo de "ciudad". A su entender, esta categoría es insuficiente para explicar los fenómenos urbanos dadas las relaciones cada vez más complejas que se establecen en el espacio urbano. Por esto puntualiza que enmarca el uso del concepto "ciudad" dentro de los "límites históricos en los cuales se ha venido definiendo en la cultura europea, en particular en el período que va del siglo XVI al siglo XX". Ante todo se propone analizar a la ciudad contemporánea: la ciudad industrial, su origen, crecimiento, evolución y expansión.

Diferenciando con la tradición urbanística sociológica, que propone un modelo de crecimiento de la ciudad mecánico y exclusivo -- (el conocido diagrama circular), Aymonino caracterizará a la ciudad industrial como inicialmente radiocéntrica y, posteriormente -- policéntrica, en muchos casos.

Cuando se remonta a los orígenes de la ciudad moderna describe procesos importantes. La nueva ciudad rompe con los confines -

(1) AYMONINO, Carlo. Orígenes y Desarrollo de la Ciudad Moderna. Ed. Gustavo Gili, Barcelona, 1972.

(2) Op. cit. pág. 17

pre-establecidos: por la ciudad medieval, especialmente con la ciudad amurallada", para que su dinámica empiece a regirse por el desarrollo productivo. La ciudad se somete entonces a la dirección de la burguesía quien la organiza, resuelve y "usa" en función de sus intereses económico políticos.

En su origen esta ciudad industrial muestra una relación centro periferia distinta a la actual: la ubicación de las industrias se da fuera de la ciudad en las nuevas vías de comunicación o a lo largo de ríos y la tierra posee el mismo valor en todas partes.

Así va desarrollándose la ciudad moderna siguiendo una tendencia Aymonino descubre: la tendencia general por la cual la ciudad burguesa se realiza y se expresa en la continuidad viaria (e n una primera fase). y justamente, producto de la progresiva extensión y complicación de los recorridos se llega a una segunda fase de desarrollo de la ciudad moderna.

Este será un elemento clave del modelo de Aymonino. Los recorridos son prácticamente las columnas sobre las que se diseña la ciudad burguesa siendo, entre otras cosas, un elemento "funcional" y representativo, en tanto que, como continuidad, se convierte en un "sistema interno" de la nueva estructura urbana. Vale decir, que el conjunto de vías tiene funciones específicas para la ciudad, -- perdiendo así su anterior función como un instrumento de las relaciones extra-urbanas. T an intrínsecas a la esencia de la ciudad mo-

derna son las calles que la máxima realización arquitectónica de la ciudad burguesa se verá con la coincidencia de los principales servicios públicos colectivos (carriles, las cloacas, las redes de distribución del gas y de la luz, etc.) con estos recorridos viales. La existencia de esta base organizada en la ciudad determina, entonces, que la ciudad cobre importancia creciente para la localización capitalista, pues aunque el capitalismo está en permanente huida de las restricciones de la que fuera ciudad medieval, cada vez tienen más necesidad de ella por las condiciones que ofrece.

"En terreno urbanístico esto significa predisponer la transformación y el desarrollo de la ciudad por 'trozos' articulados alrededor o en torno de las infraestructuras viarias; ...con un inicial y genérico destino de uso del suelo (edificable o no edificable) y una especificación de los servicios representativos o funcionales (iglesias, teatros, ministerios, hospitales, escuelas, cuarteles etc.) con formas y tipologías estrechamente arquitectónicas" (1)

Este proceso conduce lentamente a la "forma canónica" de la ciudad industrial en la que se darán notables diferenciaciones funcionales del espacio físico (oficinas, residencias, fábricas, slums, parques, etc.) organizados todavía dentro del esquema radiocéntrico.

Y en este sentido, Aymonino reconoce el valor teórico de Haussmann, quien es capaz de codificar el modo de vida burgués y hacerlo realidad en la reconstrucción de París, modelo cuya influencia

(1) AYMONINO, C. Op. cit. pág. 34.

pesará en casi todas las reordenaciones urbanas de Europa y de otros continentes. (En la tercera parte de este trabajo vemos la influencia de esta experiencia en América Latina).

Coincidiendo con otros estudiosos marxistas sobre la ciudad Aymonino capta el proceso contradictorio de la ciudad burguesa. Al respecto señalara:

"...se ha desencadenado un proceso de socialización de la ciudad que tiene su contradicción en la misma apropiación por parte de pocos de aquel proceso mismo... Por primera vez, una parte de la ciudad, porcentualmente la más alta, sirve a la acumulación capitalista al igual que en el "campo" (1)

En los trabajos de este arquitecto hay un marcado interés por revisar los aportes teóricos del socialismo. Así establece algunos comentarios sobre las propuestas marxistas, sobre algunas experiencias de la post-guerra en Países Europeos y sobre la Unión Soviética y China.

El mérito de Marx y de Engels consiste, según Aymonino, en que enfrentan la urbanística moderna a las tareas reales. Sin planteamientos utópicos demuestran que es posible predisponer una "nueva forma urbana" a partir de las contradicciones de la actual ciudad especulativa. Además el objetivo real respecto a la abolición de la contradicción campo-ciudad. En definitiva, ellos destruyen el mito de las soluciones puramente urbanísticas.

Sobre la experiencia de la "ciudad soviética" (*) reconocerá --

(1) AYMONINO, C. Op. cit. Pág. 39

(*) El autor prefiere utilizar el término "ciudad soviética" pues sostiene que en este país, aunque se ha eliminado la ciudad especulativa, aún no se han logrado ciudades propiamente socialistas.

el valor que tienen como "el primer banco de prueba de las hipótesis del socialismo científico". En razón de esto, no puede desestimarse la notable cantidad de esfuerzos y nuevas proposiciones implementadas desde el mismo inicio de la revolución rusa. Se intentó, entre otras cosas, una relación campo-ciudad distinta, experiencia que fracasa, pero que significa un primer embrión. En materia de vivienda, en las ciudades se logra la supresión de la segregación, (no así de los déficits) y se realizan interesantes ensayos tipológicos.

También hace comentarios sobre la propuesta "realista" de Tony Gardier quien interviene en la transformación de Lyon, cuyas propuestas son asumidas por la administración socialista de Herriot. Gardier propone una ciudad industrial como un socialismo de transición, como premisa a un proyecto íntegro, buscando las disposiciones que satisfagan mejor las necesidades materiales y morales de los individuos.

Igualmente Aymonino resalta la experiencia de la administración socialista de Viena de 1919-1929 que, influida por la perspectiva engeliana, es un caso único donde se afronta a la ciudad especulativa, sobre todo en lo que respecta a la vivienda obrera (resolución de problema financiero con el cobro de impuestos a los inquilinos; medidas de expropiación de alojamientos vacíos o sobreabundantes; innovaciones tipológicas con la imposición de "grupos" constructivos; menor superficie edificada; intento de excluir la degradación de la periferia, etc.) Obviamente reconoce que esta -

es una alternativa parcial, pero no por ello menos real.

Estas ejemplificaciones y otras que hace Aymonino no son inculcadas con un espíritu historicista que quiera resaltar las novedosas experiencias arquitectónicas. El objetivo es otro:

"No se trata, por lo tanto, de añadir nuevas contribuciones académicas - a una hipotética historia de la arquitectura moderna basada en 'los grandes ejemplos', sino de estudiar - a través de una serie de análisis históricos específicos capaces de definir las transformaciones registradas en el curso del tiempo y, en especial, a partir de la conformación de la sociedad burguesa-, los condicionamientos materiales (como la estructura de la propiedad, los modos de producción, las decisiones políticas, etc) que subyacen a las formas arquitectónicas y que estas expresan como testimonio físico" (1)

Otro exponente central de la Escuela de Venecia es Aldo Rossi. Si se quiere, el autor que en su formulación de una "nueva ciencia urbana", da mayor preminencia a la dimensión arquitectónica de la ciudad como una "condición imprescindible para la correcta formulación de la teoría de los hechos urbanos" (2). Surge (o resurge) el elemento morfológico como uno de los ejes centrales de análisis. Desde esta perspectiva la ciudad se apreciará como una construcción arquitectónica en la que destacan varios componentes, principalmente las residencias y los elementos primarios. Entre estos últimos tienen particular papel los monumentos.

(1) AYMONINO, Carlo. El Significado de las Ciudades. H. Blume Ediciones. Madrid 1981. Pág. 18. Subrayado por el autor.

Nota: Este libro fue tardamente leído por la autora de este trabajo, razón por la cual no se incluye la riqueza de sus conclusiones. Sin embargo en lo introducido hasta ahora están presentes algunas de las formulaciones centrales.

(2) ROSSI, Aldo. La Arquitectura de la Ciudad. Ed. Gustavo Gili. Barcelona, 1981. Pág. 7.

La ciudad será, entonces, una creación humana con fines prácticos (satisfacer necesidades y funcionalidades) pero también será creada con una intencionalidad estética. Y la ciudad construida en el tiempo, será el "locus de la memoria colectiva de los pueblos" (1), en tanto que es "escena fija de las vicisitudes del hombre", de los "acontecimientos públicos", etcetera.

Podría pensarse que Rossi, como arquitecto, es unilateral en su análisis centrándose exclusivamente en la perspectiva "autónoma" de su disciplina. Pensamos que esta no es la intención al ser él un convencido de la no neutralidad de la teoría y de la arquitectura.

Yendo más allá de la versión formalista propone que la problemática urbana debe ser estudiada en su doble dimensión: Arquitectónica -artística (aspecto principal) e histórica-social, este último aspecto a través de la economía, de la sociología y de la historia.

Y todavía va más lejos indicando que la reflexión sobre el fenómeno urbano abarca "casi todo lo real", es decir que aparte de la dimensión física, política y social, tiene cabida múltiples variables que den cuenta de la complejidad de la naturaleza urbana, incluso elementos sanitarios, circulatorios, literarios o cualquier otro aspecto que tenga pertinencia en la ciudad.

(1) ROSSI, Aldo. La Arquitectura de la Ciudad. Editorial Gustavo Gili. Quinta Edición Ampliada. Barcelona, 1981. Pág. 226.

Dos importantes comentarios sobre la propuesta metodológica de Rossi se condensan en las siguientes citas:

Salvador Tarago opina:

"La consideración de la ciudad como totalidad concreta (y por ello - forzosamente multidimensional y polifacética) es una concepción de la realidad urbana que pretende ser omnicomprensiva, sin que quede ningún aspecto o variable fuera de su consideración" (1)

Por su parte Rafael López Rangel escribe:

"'La arquitectura de la ciudad'... y un buen número de los escritos de 'Para una arquitectura de tendencia' de Aldo Rossi, surgen en otro - espacio cultural, en el de la polémica italiana en torno a la cultura de la izquierda, rica en sucesos políticos entre los cuales se cuenta la lucha por los municipios democráticos. Rossi, con un discurso fuertemente personalizado, de artista analítico que discretamente se reclama marxista, plantea la recuperación de la historia y la totalidad, al afirmar que la ciudad que es arquitectura, es obra manufacturada -- que se construye en el tiempo. El sistema económico, el político, - son determinaciones urbanas, nos dice, pero la forma de la ciudad tiene sus 'propias' leyes que se manifiestan en el locus a través de tipologías y las morfologías arquitectónicas urbanas. (2)

Folin critica la versión conceptual de Rossi considerando que el entendimiento de la ciudad como "hecho colectivo", "memoria colectiva" y a la arquitectura " como fenómeno urbano por - excelencia son puras tautologías y abstracciones históricamente indeterminadas. Y alternativamente propone que para hablar correctamente de autonomía de la arquitectura primero se debe -- dar una "fundamentación materialista" a la misma y enfocarla dentro de la lucha de clases.

(1) ROSSI, A. Op. cit. Introducción al libro por S. Tarago. Pág. 22. Subrayado del autor.

(2) LOPEZ RANGEL, Rafael. El Postmodernismo Arquitectónico. ¿Gran Pastiche? En: Revista DISEÑO UAM. Nro. 2. Junio, 1983. Pag. 53-54. Subrayado del autor.

En otras palabras, objeta a Rossi el marginamiento de la disciplina de las determinaciones de modo de producción. Esta crítica resulta parcialmente infundada. Tanto Aymonino como Rossi no son ajenos a la necesidad de interpretar a la arquitectura dentro del contexto del régimen de producción capitalista, sin embargo rescatan la especificidad de su campo científico. Para Folín, al parecer el problema radica en la necesidad de subordinar la arquitectura la economía, respondiendo a su versión económica, dentro de la Escuela de Venecia.

Folín relea a Marx y lanza algunas hipótesis para la comprensión materialista de la arquitectura, observando "la utilización capitalista del espacio físico".

Utilización que a su entender se da en dos dimensiones: "reutilización de la naturaleza (histórica) o construcción del espacio físico, y esta construcción tiene lugar en la medida en que se trata de productos del modo de producción capitalista (mercancías) y construcción en función de la "demanda planteada por el desarrollo de las fuerzas productivas y la totalidad del espacio físico que tiende siempre a confirmarse como un elemento del capital fijo social" (1)

Dentro de esta perspectiva vera a la ciudad como una fuer-

(1) FOLIN, M. Op. cit. Pág. 10

za productiva en contradicción con las relaciones de producción. y como una aglomeración de medios de producción y fuerza de trabajo. (Esto nos recuerda los planteamientos de la Escuela -- Francesa, sobretudo a Topalov y Lojkine). En sentido genérico esta caracterización es válida, pero en Folin, la riqueza de la Escuela de Venecia que postulaba el libre juego de variables , trapasando lo meramente económico, se pierde.

Con estos breves comentarios sobre la Escuela de Venecia concluimos el punto. No habiendo podido hacer una rigurosa revisión de los trabajos principales, al menos queremos dejar sentado que con esta escuela se habren interesantes direcciones de investigación , importantes en la búsqueda de nuevas metodologías de análisis.

Con este punto cerramos también la revisión de las teorías urbanas de autores europeos y norteamericanos para proceder en los siguientes puntos a estudiar algunas propuestas teóricas sobre la realidad urbana latinoamericana de autores latinoamericanos en su mayoría.

I.6. CIUDAD Y DEPENDENCIA EN AMERICA LATINA: Reflexiones sobre algunos planteamientos de Castells, Quijano, Singer, Hardy y Cardoso.

Las teorías sobre la ciudad latinoamericana son tan nuevas-- como lo es el problema urbano en en toda su magnitud, actualmente calificado como "crisis urbana".

Y las teorías urbanísticas no sólo son nuevas sino que se -- puede decir que todavía el análisis de la "cuestión urbana" en --- nuestro continente está en una fase incipiente, en sus formulaciones preliminares. Además, gran parte de lo realizado está muy -- vinculado al pensamiento europeo y norteamericano, lo que en si - mismo no es criticable pues las teorías no tienen necesariamente "identidad nacional", no obst ante la especificidad latinoamericana apenas se ha desarrollado , lo que sí es cuestionable. Obvia - mente las tesis han respondido a tendencias diferentes y, en buna medida, han estado vinculadas a la escuela estructural-funcionalista norteamericana y corrientes afines. Solamente desde comienzos de la década del setenta hay una diversificación del pensamiento urbanístico.

Un interesante recorrido crítico por las diferentes interpretaciones prevalecientes en América Latina desde la década de los cuarentas hace Salvador Jury. (1) Veamos , pues a las más destacadas.

(1) JURY, Salvador. La urbanización en América Latina. Comentarios críticos de algunas interpretaciones. Mimeo . México.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

En los años cuarenta el enfoque predominante era el neo-malthusianismo que entiende que la urbanización es el resultado lógico de la explosión demográfica. Esta tesis generada fundamentalmente en el Club de Roma y por Robert Mac Namara reduce el análisis y las soluciones al problema ecodemográfico, e inclusive racial, proponiendo diversas modalidades de control de la natalidad y otras medidas que frenen el éxodo rural-urbano, que controlen la "contaminación", la "degradación del medio ambiente social y físico", etc. De esta tendencia se derivó prácticamente una amplia línea de trabajo empirista que empezó a cuantificar el "crecimiento exorbitante" de nuestras ciudades y, hacer proyecciones para el año 2000 proponiendo previsiones estatales para evitar la "ecocatástrofe". Detrás de estos planteamientos están las estrategias geo-políticas norteamericanas que ven como "foco de conflictos" a las crecientes "masas marginales", en un continente que les aporta importantes materias primas y mano de obra barata, entre otras cosas. Esta corriente cobra nuevamente vigencia durante la década de los sesentas con los planes de la Alianza para el Progreso y persiste en gran parte de los planteamientos funcionalistas y en los círculos gubernamentales latinoamericanos.

En los años cincuentas surgen nuevas teorías motivados entre otras razones por la fuerte migración y crecimiento urbano producida en esta etapa que genera desigualdades intra-urbanas e inter-regionales inocultables. La explicación al problema encontró su justificación en las teorías dualistas, íntimamente rela-

cionadas con la escuela de pensamiento norteamericana, especialmente con Redfield. La "sociedad industrial" se opone a la "sociedad rural"; la "modernidad" al "atraso"; el "desarrollo" al "subdesarrollo"; la "pobreza" a la "riqueza"; oposición que no se da en términos contradictorios, sino en polos separados que conforman un "continuum lineal" que toda sociedad recorrería para superar su retraso. En consecuencia, la urbanización no es necesariamente mala, en tanto responde a la industrialización acelerada y con ella a la modernidad. El Estado asume según esta teoría un papel relevante en el vencimiento del dualismo entre países centrales y periféricos mediante el reforzamiento de la economía nacional, de la cultura nacional y de la "independencia tecnológica"; asimismo mediante la desconcentración de recursos.

En la década de los sesentas se produce una verdadera alarma por el crecimiento gigantesco de las ciudades, la proliferación de "cinturones de miseria" y por los conflictos políticos que constituyen una verdadera amenaza para el sistema. Alarma que se intensifica por el temor a los efectos que pudiera provocar la influencia de la Revolución Cubana. Surgen entonces teorías que privilegian "la planificación", como única vía para resolver estos problemas; se desarrolla un aparato institucional impresionante con la creación de nuevos organismos, especialización de técnicos, apertura de programas de docencia e investigación a nivel universitario; surge la teoría de los "polos de desarrollo" para América Latina. Esto permitirá la elaboración

de decenas de "planos reguladores" , otra serie de propuestas para las principales y secundarias ciudades latinoamericanas. En realidad no se llega a construir un modelo teórico propiamente dicho pero se desarrolla , como nunca, un gran instrumental técnico e infinidad de investigaciones empíricas , donde el aspecto cuantitativo es el dominante.

Pero como la problemática urbana no es un "problema técnico" esta corriente, demuestra sus contradicciones e incapacidad a finales de los 60's, develando su carácter netamente político.

A partir de los años setentas surgen recién interpretaciones que cuestionan las tesis anteriores. En general estas nuevas teorías apuntan hacia la caracterización de la urbanización en latinoamérica como parte de un proceso histórico dentro del marco de la dependencia . Critican la concepción neutralista del Estado y de la planificación urbana y realizan muchas investigaciones sobre casos concretos donde los "problemas urbanos" son entendidos a la luz de las contradicciones sociales. Además, por primera vez, empiezan a estudiarse los "movimientos sociales urbanos" y su papel dentro de la transformación social.

Estos estudios han trazado algunos caminos para mayores profundizaciones sobre este gran continente teórico inexplorado. Hay quienes , empero , cuestionan y restan validez a muchos de estos planteamientos por su estrecha vinculación con la Escue-

la Marxista Francesa (Castells mismo es también un teórico para las realidades latinoamericanas). Sin embargo la postura -- acertada no pasa por negar dogmáticamente las influencias extra-latinoamericanas sino superarlas y asimilar lo elementos que coincidan con la particularidad de nuestros países.

De todo esto se desprende que el camino hacia la construcción teórica de una interpretación de "lo urbano", en nuestras realidades todavía esta apenas esbozado.

En el punto que desarrollaremos a continuación nos limitaremos a comentar algunos trabajos de Castells, Singer, Quijano, Hardoy y Cardoso que nos parecen los más interesantes.

Castells desarrolla en "La urbanización dependiente en América Latina" (1), en "Desarrollo y Dependencia en el proceso de urbanización en América Latina" (2) y en "Crisis urbana, Estado y Movimientos Sociales Urbanos en las Sociedades Dependientes Latinoamericanas" sus hipótesis centrales sobre la cuestión urbana en el continente latinoamericano.

Parte de la premisa que "el proceso de urbanización latinoamericano es el resultado de la sucesión histórica de las distin-

(1) CASTELLS, M. Imperialismo y Urbanización en América Latina. Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 1973

(2) CASTELLS, M. La Cuestión Urbana. Op. cit. Cap. 3

(3) CASTELLS, M. Crisis urbana y Cambio social. Op. cit.

tas formas de dependencia sobre el espacio específico de cada sociedad". Esta situación de dependencia será el rasgo común, lo que dará especificidad histórica al proceso. Así, a los estadios -- acumulación primitiva, capitalismo competitivo, capital monopolista -- imperialista sucesivamente corresponde en América Latina una dominación colonial, una dominación capitalista comercial y una -- dominación imperialista (industrial-financiera).

En este contexto las ciudades tienen papeles y características propias.

La ciudad colonial es dependiente políticamente de la Corona, se encarga de administrar los territorios conquistados y garantizar el comercio. La red urbana, en esta etapa es muy débil y -- existe una clara macrocefalia de la ciudad directamente vinculada a los poderes imperiales.

La ciudad post-colonial cambia su papel en función de la -- nueva dependencia comercial, esta vez con Inglaterra. Estas -- ciudades acusarán un fuerte crecimiento demográfico y urbano y tendrán una trama urbana más compleja. La diferente articulación respecto a la metrópoli provoca una diversificación regional dependiendo del tipo de economía y su papel asignado dentro de la nueva división del trabajo: sea economía de enclave (Bolivia, Venezuela, Chile), economía de plantación (América Central y Brasil hasta los años 20's) o economía agrícola ganadera (Ar --

gentina , Uruguay). Sólo en este último caso, se dará una fuerte urbanización y concentración en el centro principal. Además en general, la situación privilegiada la tienen los puertos, -- mientras que los países de áreas interiores tienden a mantenerse al margen de la estructura económica.

Finalmente, a partir del siglo XX se inicia en Latinoamérica un proceso de urbanización que , a mitad de siglo, alcanzará su máxima aceleración y responderá, en gran medida, a la crisis de dominación capitalista. Sobre la base de la organización espacial anterior se da una primera fase de industrialización con intervención casi exclusiva de capital extranjero en Argentina, Uruguay, Chile, México, y Brasil. A partir de la gran crisis de 1929 y provocada la ruptura con los mecanismos del mercado -- mundial y las limitaciones de importación que se imponen , la industria nacional tendrá un gran impulso en estos países , lo que reforzará la aglomeración existente y se desarrollará desmesuradamente el sector servicios y el mercado interior.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las economías nacionales se ven "sepultadas" por las inversiones masivas de capitales extranjeros (especialmente norteamericanos) y por la destrucción de antiguas formas de producción agrícola. Esto provoca un proceso de urbanización sin precedentes, cuyo factor básico no es necesariamente la industrialización sino la migración rural-urbana. Con esto se inaugura una nueva dependencia provocando la urbanización desequilibrada nítidamente observable actualmente.

De esta manera la conformación urbana actual , es producto de un proceso histórico de sucesivas dependencias y se caracteriza , según Castells de la siguiente manera:

"...población urbana que supera la correspondiente al nivel productivo del sistema; no relación directa entre el empleo industrial y urbanización, pero asociación entre producción industrial y crecimiento urbano; fuerte desequilibrio en la red urbana en beneficio de una aglomeración preponderante; aceleración creciente del proceso de urbanización insuficiencia de empleo y servicios para las nuevas masas urbanas y, - por consiguiente, acentuación del sistema de estratificación a nivel de consumo" (1)

La "nueva dependencia" que señala Castells consiste en "la profundización mayor de la división internacional del trabajo y en la internalización del mercado interno en las sociedades dependientes" (2). Las compañías multinacionales desplazan sus unidades productivas a los países dependientes, donde encuentran mano de obra barata y pocas limitaciones legislativas (ecológicas , por ejemplo). Las ciudades virtualmente dependen de las decisiones de la estrategia global de los centros financieros, mientras que los gobiernos locales , muchos de ellos autoritarios garantizan este proceso denominado "industrialización periférica". Esto, según Castells, agudiza los desequilibrios regionales y el desequilibrio entre la distribución de los medios de consumo colectivos y el aparato productivo, lo que trae grandes y irresueltos déficits de vivienda y otros equipamientos urbanos.

(1) CASTELLS, M. La Cuestión Urbana. Op. cit. pág. 71

(2) CASTELLS, M. Crisis Urbana y Cambio Social. Op. cit. pág. 112

Otro aspecto importante de remarcar es que el capital , en el contexto latinoamericano, no asume los costos de urbanización y el Estado tiene una débil capacidad de respuesta , la que además está modelada por el proceso político de los diferentes países. Así el ejercicio del poder tendrá en la gestión estatal en la gestión estatal en materia urbana uno de sus principales indicadores. Entonces, al tipo de gobierno le corresponderá un tipo de políticas urbanas. (*)

Dentro de este marco teórico el autor hará un interesantísimo análisis de la Política Urbana del Estado Mexicano y sobre algunos movimientos sociales urbanos como los de Chile en la época de Frei , de Perú y del mismo país mexicano; los mismos -- son retomados en la parte última de este trabajo.

(*) Esta íntima conexión entre GESTIÓN URBANA-CARACTERÍSTICAS DE GOBIERNO coinciden enormemente con la tipología que hemos elaborado para proceder a analizar las políticas urbanas en América Latina, en la parte tercera de esta tesis.

Coincidiendo en muchos aspectos con Castells, Anibal Quijano no el el trabajo "Dependencia, cambio social y Urbanización en América Latina" (1) intenta hacer un análisis del proceso general de urbanización, "como un proceso de conjunto" y como condicionado por una específica "situación histórica".

A Quijano le interesa, más que destacar las manifestaciones urbanas, desentrañar las causas de la situación urbana actual, - por lo que procede a explicar la problemática dentro de la situación de dependencia latinoamericana. Dependencia que, a su entender, es parte de "un sistema de interdependencia, en el cual un sector domina a los demás"; dependencia, que además, varía en el tiempo y que no sólo connota la dominación de lo económico - sino que "afecta a todos los órdenes institucionales y a todas las sociedades".

Dos aspectos le sirven al autor para mostrar el carácter dependiente del proceso de urbanización en América Latina:

- "1) Los cambios en el perfil de la red urbana -v.gr., la distribución de las localidades urbanas y su fluctuación en el territorio- en cada uno de los períodos destacados de modificación del sistema de dependencia;
- 2) Los cambios en el contenido de la sociedad urbana que habra esa red ecológica-demográfica, en cada uno de tales períodos"(1)

En este sentido, mediante un análisis histórico revisará distintos momentos donde se observan cambios en el perfil de la

(1) QUIJANO, Anibal. Dependencia, Cambio Social y Urbanización. En: STEIN-
GART, Martha. (compilación) Urbanización y dependencia en América Latina. Ediciones SIAF. Buenos Aires, 1973.

red urbana.

En primer lugar, entre los siglos XVI y XVII la dominación colonial se erige sobre la base urbana previa de las sociedades precolombinas más desarrolladas y en áreas donde hay metales codiciados por la Corona. Así, la red urbana colonial se extenderá desde México, y Guatemala hasta la Hoya del Pacífico sudamericano y las zonas metalíferas andinas. Mientras que la zona atlántida apenas tiene un débil desarrollo.

Posteriormente, con la desintegración del sistema colonial y el inicio de una nueva dependencia con respecto a Inglaterra y, en menor medida con respecto a Francia y los Países Bajos, se producirá un desarrollo notable de la "Banda Atlántica" y, en grado menor la "Banda del Pacífico" y, prácticamente la red colonial precedente se debilitará produciéndose una casi completa "agrarización o estancamientos". Esta modificación se produce por el impacto que produce la intensidad de la actividad de comercio con el sistema metropolitano inglés, lo que permite un amplio desarrollo de las zonas costeras del Atlántico en los países Argentina, Chile, y Uruguay ("Banda del Plata") y Brasil, México y Chile. Además debido a la existencia de una economía ganadera-comercial la inserción de esta zona fue mayor. Una prueba de ello es el enorme flujo de migrantes que llegó de los países europeos a las zonas del sur.

A partir de la I Guerra Mundial se consolida un nuevo centro hegemónico, es decir la dominación de Norteamérica. Esto -- trae como consecuencia nuevas relaciones de dependencia, siguiendo las exigencias de la producción industrial. A la dependencia comercial y financiera se añade la dependencia mediante inversiones directas e incluso de la introducción de enclaves. En esta fase se desarrolla en su máxima expresión las tenden-cias de la red urbana vigente, pero habrá variaciones de acuerdo a las características económicas de los países. Así, en el caso de los países fuertemente conectados con la metrópoli tendrán la "aptitud" para promover el proceso de sustitución de importaciones aprovechando las coyunturas críticas del sistema capitalista internacional (Crisis de los 30's); aptitud que les viene dada por tener un sistema político institucional más desarollado, pero sobre todo por tener alguna base industrial anterior. Esto tendrá efectos en el crecimiento urbano.

Los países que logran este proceso de industrialización son los mismos pertenecientes a la Banda Atlántida que describe anteriormente Quijano. Esto provocará un acelerado proceso de urbanización. Los otros países al no estar aptos para iniciar la sustitución de importaciones desarrollarán una base urbana más débil y, sólo después de la Segunda Guerra Mundial lograrán urbanizarse y cambiar la correlación urbano-rural.

Después de plantear este diferencial proceso de urbaniza-
ción relacionado con la mayor o menor integración de los países
en el mercado capitalista internacional Quijano realiza una ca

racterización del proceso de urbanización actual.

En lo que el denominará "estructura continental de la dependencia" caracterizada por relaciones de dependencia en expansión y más sistemáticas, pues buscan la integración regional y sub-regional, distinguirá una tendencia fundamental: "La Urbanización de la Economía". En esta fase se producen grandes cambios en los sectores urbanos y un gran desarrollo tecnológico de comunicación y transporte; se alteran las relaciones urbano-rurales, dada la tendencia del mercado de penetrar al campo y provocar la desintegración de las formas rurales, provocando modificaciones considerables a nivel ecológico-demográfico y, el consecuente aumento en el número y tamaño de las ciudades; se perfila claramente la "primacía urbana" por la tendencia creciente de concentración en determinadas zonas cuya importancia está relacionada con su papel como "cabeceras de puente de las relaciones de dependencia de su país con las metrópolis externas".

Quijano, por otro lado, no se conforma con la afirmación simplista de que la urbanización precede a la industrialización en los casos de países latinoamericanos. Señala que es obvio, -a menos que se tenga "mala memoria histórica", que el desarrollo urbano antecede a la industrialización, pero de ninguna manera ocurre al margen de este. Todo lo contrario, hay gran asociación entre industrialización y urbanización. En lugar de negar esta relación hay que buscar otros factores históricos que

operan sobre el proceso eco-demográfico:

"En otros términos, las sociedades subdesarrolladas de la actualidad no están fuera del universo industrial contemporáneo, sino que, por su condición dependiente participan, sin producirlos, de los bienes del mercado Industrial Internacional ..." (1)

Y, además puede probarse que justamente en el momento que se introduce y expande la producción industrial en todos los países se evidencia un importante cambio en la correlación urbano-rural, donde la primera adquiere la primacía.

Otro aspecto interesante de la caracterización de Quijano que ha merecido, sin embargo muchas críticas fundamentadas, es su análisis de los rasgos del desequilibrio interregional y urbano-rural. Haciendo una analogía metrópolis externas-Pais dependiente / metrópoli interna- localidades urbana y campo dependiente, dirá que estas últimas acusan una doble dependencia, en lo que da a llamar "colonialismo interno". Esta adaptación resulta, a nuestro juicio, y no corresponde necesariamente a una relación contradictoria, misma que puede ser superable. Además, la lucha de clases reducida a una lucha espacial resulta una alteración de la dialéctica.

También ha sido sujeta a críticas la posición "marginalista" de Quijano cuando establece que:

(1) QUIJANO, A. Op. cit. pag. 46

"...esta industrialización dependiente es, por eso, excluyente; su lógica misma contiene la inevitabilidad de la marginalización de crecientes sectores de la población urbana. Esta marginalización en -- el desarrollo no se produce solamente porque los nuevos pobladores de las áreas urbanas industriales no encuentran un lugar definido en la estructura de roles ocupacionales básicos, secundarios y subsidiarios del nuevo sistema industrial, sino también por la progresiva declinación de ciertas ramas de actividad productiva, frente a otras de gran tecnología y de gran rentabilidad para los monopolios extranjeros!" (1)

No vamos a detenernos en una crítica a esta posición, pues hay muchos estudios que han probado la no existencia de relaciones marginales en el sistema capitalista. La "llamada población marginal" además de ser un producto mismo de las leyes capitalistas, no está al margen de el proceso productivo y comercial. El ejército industrial de reserva que en América Latina tiene algunas características propias, no obstante, es ocupado por los empresarios cuando lo ameritan. Mucha de la población que habita en las llamadas "zonas marginales" está compuesta por familias proletarias, y aquellos sectores que se dedican a las actividades terciarias, o a otras actividades de desempleo encubierto también participan, via la comercialización en el ciclo de acumulación capitalista.

Para finalizar la revisión del trabajo de Quijano queremos brevemente incluir la opinión del autor sobre las políticas de desarrollo. El sostiene tajantemente que:

"... toda planeación urbana se encontrará en un callejón de salida a menos que sea cancelada, o por lo menos seriamente reducida y tolerada la situación de dependencia" (2)

(1) QUIJANO, A. Op. cit. pág. 60

(2) Op. cit. Pág. 64

Paul Singer ha hecho varias críticas a las posiciones de Cas --
tells y de Quijano en su libro "Economía Política de la Urbaniz--
ación" (1).

Sobre la relación Forma de Dependencia-Forma de Urbaniza--
ción plantea que además de ser esquemática, reduce a la histó--
ria de América Latina a una sucesión de dependencias. Sin ne--
gar que este factor sea importante, advierte que no es exclu--
sivo. Argumentará esto refutando que Brasil tenga una débil -
urbanización anteriormente por haber pertenecido a una economía
de plantación. Justamente, dirá, sucede todo lo contrario: no--
hay urbanización porque la mayoría esta fuera de este sistema
económico. Así mismo sostiene, que . las determinación de fron--
teras nacionales, dentro de la cual existe un centro urbano-cla--
ve, no se ha dado solamente en función de las directrices de
la dependencia sino que factores internos han jugado un papel
determinante.

En cuanto a la relación "fidilica" de Castells y Quijano -
sobre la industrialización nacional autónoma y urbanización
equilibrada que se produjera antes de los cuarentas cuestiona
la apología hecha en función de un supuesto "capitalismo na--
cional" y en contra del imperialismo a quien se le estaría im--
putando como único responsable de la urbanización "descontro--
lada".

(1) SINGER, Paul. Economía Política de la Urbanización. Siglo XXI Ed.
Quinta Edición, México, 1981.

Tampoco comparte el énfasis de Castells y Quijano en el "excesivo crecimiento demográfico" que acusa Latinoamérica. Al contrario piensa que la urbanización nada tiene de excesiva y tampoco tiene estrictamente que ver con la dependencia. Es, más bien, resultado de la presión demográfica sobre la tierra y de la introducción del capitalismo en el campo. Singer se pregunta: "¿Qué parámetros se usan para decir que un crecimiento es demasiado grande? ¿por qué se pone como característica de América Latina el problema de la superconcentración cuando es una contradicción también presente en los países desarrollados? (contradicción además superable)

Singer, asimismo critica a Quijano la analogía que le sirve para proponer su concepto de "colonialismo interno", en los mismos términos que en la anterior página comentábamos. Todos estos, son a su entender "falsos problemas" y pueden corregirse con planeamientos territoriales dentro de los límites mismos del sistema, como lo demuestra con el caso brasileño y sus políticas regionales en el Nordeste.

Impugna también la alternativa (supuesta) de Quijano sobre un desarrollo capitalista autónomo, como vía para superar los desequilibrios urbano-rurales. Esto, además de ser una utopía, es una falacia, -dirá- pues ni siquiera los países desarrollados "autónomos" han tenido éxito en este aspecto.

Una última crítica a Castells y Quijano se orienta a la "marginalización". Las formas capitalistas han penetrado incluso en el sector subsistencia, por lo que la teoría de que sectores poblacionales quedan al margen de la economía ha sido superada.

A parte de establecer esta crítica puntual a estos autores que compartimos sólo parcialmente, Singer elabora una especie de tipología de ciudades existentes durante el proceso histórico latinoamericano; y, a pesar de las distancias que quiere establecer con los autores criticados, puede encontrarse grandes similitudes.

Esta tipología vista dentro de una dinámica histórica -- plantea la sucesión entre "ciudad de la conquista", "ciudad comercial", "ciudad industrial".

La ciudad de la conquista tiene un papel preponderantemente político y un papel económico estéril. Es decir, su función está en sostener ideológica y militarmente al sistema de explotación colonial. Estas ciudades se instalan, en general sobre la base urbana de las sociedades precolombianas, algunas de las cuales ya practicaban la transferencia de excedentes desde el campo.

La ciudad comercial surge de la anterior, desde el momen-

to en que se desarrollan las fuerza productivas con la diversificación y ampliación de funciones urbanas y la expansión del mercado externo, lo que provoca el desarrollo de la vida comercial. Característica que termina de consolidarse con la independencia política (Singer recuerda el papel que juegan en la lucha independentista las clases urbanas comerciales).

La ciudad comercial mantiene su carácter colonial, inclusive acentuado. Ahora, sin embargo es sede del poder nacional, pero en lo económico sigue siendo un canal de intermediación--comercial-financiero, en función de la nueva metrópoli dominante inglesa. Con la difusión del mercado interno se produce la prosperidad de algunas ciudades, y además se estimula el flujo de inmigrantes campesinos, sobre todo europeos.

La ciudad industrial, surge producto de la crisis de la economía colonial. Esto provoca la tendencia a la industrialización de algunos lugares, lo que permite la consolidación de algunas ciudades y el desarrollo de energía, transporte, servicios, etc, en las mismas.

Pero el proceso de urbanización es variable. En países donde el mercado urbano es amplio y son territorialmente y demográficamente más grandes (Argentina, México, Brasil) se desarrollan las unidades fabriles. Otros países medios como Venezuela, Perú y Cuba, con mercados urbanos menores, desarrollan una industria menos extendida y un proceso de urbanización correspondientemente más débil. Los países pequeños de-

finitivamente, se mantienen incapaces de lograr el proceso -- de sustitución de importaciones y en consecuencia se urbanizarán tardíamente.

La ciudad industrial , es la primera ciudad que se vuelve productiva y sólo entonces es posible hablar de una división del trabajo campo-ciudad. La ciudad adquiere su poder al tender el capitalismo a "favorecer marcadamente a la ciudad en perjuicio del campo al que despoja de su actividad productiva, reduciéndolo únicamente a desempeñar actividades primarias, con lo que se produce "el vaciamiento demográfico del campo" e inversamente el crecimiento de las ciudades" siguiendo una lógica - del desequilibrio. Veamos ahora otra posición.

Jorge Hardoy es uno de los investigadores latinoamericanos que ha realizado más estudios sobre la temática urbana en y de nuestro continente. Estos tratan desde "cartografías urbanas", estudios históricos, análisis de casos, hasta ensayos teóricos propiamente dichos. El valor de dichas investigaciones , en lo que respecta a la densidad informativa y a algunas conclusiones es indiscutible. Por esto Hardoy es un autor cuyo trabajo siempre puede resultar una buena fuente. En menor medida, sus aportaciones teóricas a la comprensión de la "cuestión urbana" en latinoamérica resultan interesantes, pero en comparación con los anteriores autores , limitadas y mucho más controvertidas.

Aquí vamos a referir solamente tres trabajos suyos: "El proceso de urbanización de América Latina"(1), "Ensayo de Interpretación del proceso de urbanización de América Latina" (2) y "La construcción de las ciudades de América Latina a través del tiempo" (3). Los trabajos son muy parecidos y de ellos extraemos las ideas más importantes.

Hardoy parte de la consideración de que América Latina es un "bloque heterogeneo" y que si es denominada así solamente se debe al hecho de que tiene afinidades culturales y algunos intentos de integración. No parte del criterio de la situación de dependencia como lo hacen Quijano o Castells, sólo se limita a señalar que desde la independencia han "gravitado algunos intereses económicos" europeos o foráneos en la orientación económica y política de cada país.

El proceso de urbanización significativo de la población latinoamericana es, según Hardoy, resultado de un "elevado y sostenido crecimiento natural de la población y de las migraciones originadas en las áreas y en los pueblos rurales", aunque el no explica las causas que determinan este proceso migratorio. La urbanización en el contexto del subdesarrollo no significa un proceso de "modernización", pues a su criterio, esta se "realiza en un mundo geográficamente empequeñecido

- (1) En: SEGRE, Roberto. América Latina y su arquitectura. Siglo Veintiuno Editores, y UNESCO Cuarta Edición, México, 1982.
- (2) En: UNIKEL, Luis (comp.) Desarrollo Urbano-Regional en América Latina Fondo de Cultura Económica. México 1975. Cap. 5
- (3) HARDOY, J. La construcción de las ciudades en América Latina a través del tiempo. Revista Interamericana de Planificación Nr.54. Junio, 1980.

y sujeto a presiones políticas y económicas enormes, y también porque las demandas de servicios y viviendas que surgen en los países subdesarrollados, por su magnitud, no son comparables a la de los países desarrollados. Además, la urbanización, dirá coincidiendo con otros autores, no es una consecuencia directa de la industrialización sino que se adelanta a ella, y no reduce las tasas de crecimiento poblacional, sino que al contrario las aumenta. En definitiva la urbanización en América Latina tiene un desarrollo que difiere del gran proceso industrialización-urbanización que confrontó Europa en siglos pasados.

Hasta aquí el análisis de Hardoy resulta demasiado descriptivo, característica distinguible en casi todos sus trabajos. Es cierto que la urbanización se da por migraciones rurales hacia la ciudad, pero ¿cuál es la razón para que este movimiento poblacional se produzca? ¿Cuál es la causa de el crecimiento de las ciudades previo a la industrialización? Hardoy no nos da mayores explicaciones a estas interrogantes. Asimismo, ¿qué quiere decir con la afirmación de que la urbanización se realiza en un mundo "geográficamente empequeñecido? Aquí parecen detectarse ciertos atisbos malthusianistas, de otra manera no podría entenderse el por qué de esta afirmación para un continente que proporcionalmente a su territorio está subpoblado.

Más interesante resulta el análisis del proceso histórico que realiza Hardoy sobre América Latina, en el que destaca un

buen manejo documental.

Según este investigador las ciudades precolombinas surgen con el auge de las culturas clásicas. Las primeras serán fundadas en Mesoamérica (Teotihuacan, Monte Alban, en México, Petén en Guatemala, para citar algunos ejemplos). Más tarde aparecerán en Sudamérica (Chan Chan, Cuzco, etc.). Las características de estos núcleos urbanos son: su centralidad política-administrativa-religiosa; la importancia dada a las obras arquitectónicas; la capacidad de organizar a grandes contingentes de mano de obra y su ubicación geográfica al interior del continente. Hardoy sostiene que estas culturas urbanas llegaron a existir formas de planificación urbana de carácter espontáneo, en razón de la utilización de múltiples criterios ordenadores. En un sentido amplio, esto puede ser cierto, pero como veremos más adelante actualmente la llamada planificación urbana tiene otras connotaciones.

Con el descubrimiento de América en menos de un siglo (entre 1520 y 1580 ó 1600) fueron "formalmente fundadas o establecidas espontáneamente centenares, tal vez millares, de ciudades, aldeas y asentamientos de diferente clase"(1). Actos fundacionales sin comparación en la historia de este continente. El espacio se ocupa, básicamente, en función de la red urbana

(1) HARDOY, Jorge. La construcción de las ciudades en América Latina a través del tiempo. Op. cit. pág. 54.

preexistente, pero también en las zonas costeras obedeciendo al sistema de capitanías (en Brasil). Las ciudades dominadas por los españoles utilizan el modelo arquitectónico del "damero" siguiendo la experiencia urbanística española. En las colonias portuguesas no habrá un modelo tipológico definido, aparte del que impone el carácter defensivo de las ciudades.

La ciudad española es según Hardoy:

"...la forma de vida que adoptaron por conveniencia administrativa y comercial, por seguridad y porque correspondía al espíritu gregario de los españoles" (1)

Este razonamiento resulta a todas luces subjetivo. La ciudad como "forma de vida" nos traslada a los planteamientos de los ecologistas urbanos. Así mismo, la omisión de la función política militar de la ciudad colonial reduce a que esta sea concebida con funciones meramente técnicas (de conveniencia administrativa y comercial).

La estructura urbana durante el período de la independencia, por su parte, es caracterizada por el autor por su estática red urbana, predominio de la población rural, la no existencia de grandes ciudades y las características coloniales -- apenas modificadas. Únicamente las capitales políticas, principalmente aquellas que fueron al mismo tiempo puertos comerciales tendrán un mayor crecimiento y a esto añade Hardoy:

(1) HARDOY Jorge .Op. cit. pág. 49

"... los crecimientos demográficos de mayor significación se producen en países de clima templado y de población blanca" (1)

Hardoy parece sugerir en esta última aseveración ciertos criterios raciales y determinismos geo-climáticos, que evidentemente están fuera de lugar.

Con la acentuación de los roles de los países latinoamericanos como productores de materias primas para los países europeos y, después, para Estados Unidos se van a producir cambios en la estructura espacial de varios países, que Hardoy explica..

Entre 1880 y comienzos de siglo se introducen redes ferroviarias dirigidas a los puertos de exportación, el desarrollo de la navegación fluvial en los ríos interiores, el desarrollo de algunos espacios interiores donde se realiza la explotación minera y el desarrollo de otras fuentes extractivas. En algunos países se inicia inclusive una primera fase de sustitución de importaciones que marcan un proceso de urbanización que permite el reforzamiento de la estructura urbana anterior y la creación de numerosas ciudades.

En esta etapa se da un gran flujo de inversiones extran-

(1) HARDOY, J. El proceso de urbanización en América Latina. Op. cit. pág. 49

teras canalizadas en buena medida a la creación de bancos, - compañías de seguros, construcción de ferrocarriles y de puertos hacia la creación de servicios urbanos. Así mismo las ciudades reciben a un gran flujo de migrantes europeos que en algunos lugares llegan a alcanzar el 30% y hasta el 50% de la población, sobre todo en Argentina y Uruguay.

Este proceso de urbanización sin precedentes es variable según los países. Así, en Argentina, Uruguay, Chile y Cuba, Hardoy distingue un proceso temprano de urbanización. Otros países como México, Venezuela, Panamá, Perú y Colombia inician su urbanización a partir de 1930. Con mayor retraso se da este proceso en Ecuador, Nicaragua, El Salvador y República Dominicana. Y muy lentamente en países como Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Haití.

Muy relacionado con esto Hardoy va a ensayar una tipología con la intención de:

"...clasificar a los países latinoamericanos en función de su potencial urbanístico, luego comparar a los grupos o clases que se formaban con otros indicadores socioeconómicos y tecnológicos que pudiesen explicar la fase de urbanización por la que atravesaba cada país y sus posibles tendencias, y finalmente, demostrar que la estabilidad urbana de cada país no es independiente de sus aspectos sociales y económicos" (1)

De esto derivará una clasificación por grado de "estabilidad urbana" A mayor tasa de crecimiento de población rural

(1)HARDOY, J. Ensayo de Una interpretación del proceso de urbanización de América Latina. Op. cit. pág. 83

y mayor tasa de crecimiento de población urbana (esta última medida en dos tiempos: 1970 y prospección 1985-1970) menor será la estabilidad, por lo tanto los veinte y dos países se clasifican así:

I ESTABLES: Argentina, Uruguay y Chile

II MODERADAMENTE ESTABLES: Trinidad, Venezuela, Cuba, Jamaica y Brasil.

III INESTABLES: Colombia, Perú, México y Bolivia.

IV. MUY INESTABLES: Panamá, República Dominicana, Ecuador, Paraguay, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Honduras, y Haití. (1)

A partir de esta clasificación va a hacer un estudio pormenorizado de otras variables como grado de desarrollo económico, salud, ingreso, educación, que no vamos a exponer aquí.

Como toda tipología, este esquema analítico tiene sus limitaciones pero tiene también el valor de observar con detalle las características de los países enmarcados dentro de ciertas características comunes. Sin embargo, el mayor inconveniente de esta tipología en específico, está en el predominio de una análisis descriptivo sobre el nivel explicativo.

Esto podremos ver, está relacionado con una imprecisión metodológica y ideológica del autor. Es decir, a una clara

(1) Op. cit. Pág. 91

concepción materialista del problema urbano y de la sociedad en su conjunto. En un trabajo (1) reduce el problema a la -- falta de conciencia de la forma como se produce la urbaniza-- ción , a la no inserción de las políticas urbanas en los programas políticos de los gobiernos, a la falta de reales imple^{me}ntaciones de la Reforma Agraria y a la falta de participación popular. Y, prácticamente, confiriéndole un rol neutro al Es^{ta}do, sugiere algunas medidas que debe tomar para solucionar los problemas, como son la adquisición de tierras para la ex - pansion urbana y suburbana, el control de la especulación, la modernización de la industria de la construcción, la coordina^{ci}ón de intereses privados, etc.

Sin embargo, en trabajos más recientes se puede evidenciar una evolución teórico-política del autor, sin salirse de los cauces reformistas. En un análisis escrito conjuntamente con Oscar Moreno (2) encuentra que la principal causa del "desorden urbanos" es parte de "la especificidad del desarrollo del capitalismo, basado en el provecho individual". Y, en otro trabajo hace una fuerte crítica a la planificación urbana latinoamericana por sus objetivos ideológicos, favorecedores de minorías e insignificante en sus resultados. Para finalmente concluir:

(1) HARDY, J. El proceso de urbanización de América Latina. Op. cit. Pág. 60-62

(2) HARDY, J., MORENO, O. Tendencias y alternativas de la Reforma Urbana. EN: Unikel, L. Op. cit. Pág. 691

"Lo que debemos cuestionar no es entonces la ciudad actual de América Latina, sino los valores y la estructura de la sociedad latinoamericana actual. Lo que debe preocuparnos no son sus problemas físicos y ambientales, sino sus problemas sociopolíticos" (1)

En último lugar, es necesario referirse, aunque sea brevemente al pensamiento dualista y funcionalista de la realidad urbana latinoamericana. Para esto me centraré exclusivamente en el marco teórico de un texto elaborado por Fernando Cardoso, Candido Ferreira de Camargo y Lucio Kowarich (2) que a nuestro juicio, contiene gran parte de esta interpretación definitivamente influenciada por la Escuela Norteamericana.

El análisis histórico no cabe dentro de esta perspectiva (sólo hay referencias de algunos "antecedentes" de la participación estatal en el "planeamiento urbano") y el énfasis está puesto en la descripción psico-social de la ciudad enmarcada dentro del concepto de "cultura urbana".

"Es posible, en este sentido, hablar de una 'cultura urbana' de forma específica, como un conjunto de patrones que dirigen las relaciones sociales. La ciudad impone un estilo de vida. Exige el desempeño de funciones sociales cada vez más especializadas. Estas funciones sociales se distribuyen, obviamente, de modo diferenciado, según la posición que los individuos ocupan en la escala de estratificación social. Es obvio también que las gratificaciones se distribuyen diferencialmente y de forma desigual, según la situación de los individuos en la escala social" (3).

(1) HARDY, J. la construcción de las ciudades..... Op. cit. pág. 27

(2) CARDOSO, F. y otros Consideraciones sobre el desarrollo de Sao Paulo. En Compilación de Manuel Castells. Imperialismo y Urbanización en A.L. Op. cit. Págs. 211-252.

Tal parece ser hay una traducción literal del pensamiento de la Escuela Ecológica de Chicago. La ciudad es un "modo de vida", un "organismo" con "funciones" especializadas, y la desigualdad es parte de la "naturaleza" (véase el uso de Obvio en dos oportunidades). También es posible distinguir en algún sentido, elementos de la caracterización weberiana de la ciudad como dominada por contactos más secundarios y formales ("factores macrosociales que forjan la conducta personal), producto de la complejización de la división del trabajo.

Pero resulta que la ciudad que estos autores observan (Sao Paulo) nada tiene de armónica ni funcional, hecho que no les es desconocido. Ante esta realidad recurren al artificio teórico de explicar los conflictos a través de la aceptación de "inevitables disfuncionalidades" provocadas por la "anomia social". En otros términos:

"...determinados patrones dejan de ser incorporados por causa de ineficiencias o disfunciones de las formas de producción y distribución de las riquezas económicas y sociales" (1)

Aquí se podría pensar que, finalmente, darán una explicación socio-política de las diferencias en el espacio urbano y los problemas generados por la segregación. Esta explicación causal, empero no conforma parte de la perspectiva. Otra es

(1) CARDOSO, F y otros. Op. cit. pág.

la óptica interpretativa y se reduce a entender la situación de acuerdo a la "incapacidad" de ciertos grupos para captar los patrones culturales de una "sociedad diversificada y compleja". La presencia de heterogenidad social, grupal, y étnica termina convirtiéndose en la causa central de los conflictos sociales. Más aún, los grupos migrantes constituyen esa masa de desadaptados porque, su entender, tienen un particular desajuste con respecto a los patrones culturales de la vida urbana. Sobre este comportamiento han creado una categoría específica: la "cultura de la pobreza". La ciudad significará durante mucho tiempo para estos grupos "una experiencia de perplejidad, una aventura cotidiana no comprendida". En pocas palabras la "marginalidad" y pobreza de las ciudades se interpreta a la luz de una teoría psicologista pues el criterio de la "capacidad de respuesta individual" se convierte en el principal parámetro de observación.

La marginalidad, en definitiva, representa para esta escuela de pensamiento un elemento paralelo a l dinamismo industrial urbano de la sociedad "moderna".

Es curioso señalar, además, que la única crítica distinguible es aquella que acusa a la ciudad "urbana-industrial" de romper con "la paz natural" en pro de la creación de un estilo de vida dominado por un ritmo agotador, donde el tiempo es un valor escaso.

S E G U N D A P A R T E

LA "PLANIFICACION URBANA, "LAS POLITICAS URBANAS" "LA URBANISTICA MODERNA"

Revisión conceptual y metodológica de una temática contemporánea

(Algunas referencias históricas)

PLANIFICACION URBANA, POLITICAS URBANAS , URBANISTICA MODERNA.

Revisión conceptual y metodológica de una temática contemporánea .

No podemos introducirnos en el análisis de la planificación urbana en América Latina, sin intentar una puntualización conceptual de los términos "Planificación", "planificación urbana", "políticas urbanas", "urbanismo", así como de su contextualización histórica. Reflexión conceptual que se hace sin intención de rebuscar y extraviarse en disquisiciones etimológicas o de proponer "EL" concepto universal y correcto, siendo, por el contrario el propósito reconocer las múltiples interpretaciones, contradictorias en algunos casos, a objeto de asumir, en la medida de lo posible, una claridad sobre el tema que estamos trabajando.

El problema de la relatividad del término

Pocos conceptos contemporáneos son tan difundidos y al mismo tiempo tan relativos como el de la "planificación". Hay un general e indiscriminado uso por parte de políticos, ideólogos, intelectuales, empresarios, tecnócratas, militares, organizaciones, e inclusive, comunidades enteras han proyectado en la "planificación" sus principales reivindicaciones.

Los sentidos que adquieren en cada caso varían notablemente y los propósitos mucho más. Pero en todos los casos puede evidenciarse dos manejos corrientes: . El primero

parte de una acepción amplia, genérica e ilimitada del término; es decir como toda acción de la mente urbana tendiente a programar el futuro. Por lo tanto la noción se extenderá en múltiples sentidos copando desde las acciones más cotidianas hasta casos como la "planificación familiar", "planificación empresarial", "planificación educativa", en fin, cualquier área de la actividad humana donde se intente accionar con algún plan medianamente preconcebido. En esta perspectiva se han inscrito menciones sobre la "planificación" en las sociedades (y ciudades) griegas, egipcias, precolombinas (*). No podemos negar que estas sociedades poseyeran criterios de organización social, y esto es evidente si se considera que solamente en sus obras monumentales y arquitectónicas requirieron de rígidos niveles organizativos, pero no resulta precisamente acertado atribuir a este ejercicio el término de planificación urbana. Si así fuera el mismo régimen capitalista practicaría la planificación en virtud de que sus principales estrategias (los empresarios a través del Estado) practican desde los más remotos orígenes del capitalismo un riguroso control al interior de sus entidades productivas. Nada de esto es falso, pero tampoco dice nada, y nos encierra en un terreno conceptual movedizo.

El segundo es el énfasis fetichista que se le ha otorgado muy particularmente en los últimos decenios en los países capitalistas. La idea de la planificación, en su sentido genérico

(*) En América Latina Hardoy es uno de los autores que nos describe un práctica de la "planificación urbana" en las sociedades precolombinas, aunque tienen un carácter espontáneo, en su criterio.

ha sido incorporada a la práctica y al discurso estatal y, en consonancia con ello, difundida "como la única y gran solución" de los desequilibrios económicos. En gran parte esto último es cierto, pero sólo lo es a condición de que existan condiciones económica-políticas específicas, donde dada la ruptura con los límites estructurales se ejerza la planificación en todos los niveles nacionales. Empero, la "moda" de la planificación en nuestros países ha sido manejada en términos míticos y rebatida a cada paso por la realidad.

Como puede apreciarse la ambigüedad del término nos hace perder en un infinito mundo de impresiones y de apariencias. Esta falta de rigurosidad categórica se convierte en un obstáculo epistemológico, sólo superable si se demarcan mejor sus límites y se lo ubica dentro de perspectivas teóricas definidas y en momentos históricos precisos.

La planificación: ¿ método , técnica, norma o proceso social?

Una corriente generalmente asociada a los sectores institucionales y gubernamentales ha predominado en los países capitalistas^(*) aquella que tiende a "considerar la planificación como un instrumento que opera a nivel estrictamente técnico y bajo cuya acción - los problemas del desarrollo latinoamericano podría resolverse con facilidad" (1), para citar textualmente una explicación de un organismo de planificación latinoamericano.

Veamos una primera definición:

"La planificación es una metodología para escoger entre alternativas que se caracteriza porque permite verificar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos y permite seleccionar los instrumentos más eficientes.." (2)

Implícita en esta conceptualización está una visión "neutralista" de la planificación, pero si se va más allá a otra afirmación de Ahumada que señala que es necesario un sistema apropiado de sanciones y remuneraciones que corrija las desviaciones , aunque el ejercicio del poder económico requiera siempre de una institución social: el mercado-, distinguiremos claramente su perfecta inscripción teórica- política (nada neutral) dentro de la corriente keynesiana

(*) Nos referiremos fundamentalmente a los países capitalista latinoamericanos.

(1) ILPES, Discusiones sobre planificación. Ed. Siglo XXI 12ava. Edición México, 1981 Pág. 19

(2) AHUMADA, Jorge. Notas para una teoría general de planificación. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. Vol IV Nr. 45. Marzo 1966. Caracas Venezuela. Pág. 28

Una segunda definición muy parecida a la anterior donde se remarca la neutralidad es aquella indicada por ILPES:

"La planificación, entanto en su aspecto conceptual como en cuando a su naturaleza como proceso social implica una doble dinámica: se presenta a la vez como un esfuerzo de maximización de la racionalidad a nivel formal, la planificación significa básicamente la optimización de las relaciones y fines dados. La cuantificación y el rigor de las técnicas instrumentales utilizados para sugerir las formas alternativas de lograr rápidamente y con menor costo los fines perseguidos constituyen las características principales del razonamiento planificador en lo formal. Un esfuerzo de este tipo procura los horizontes ser neutro en cuanto a las metas a largo plazo. No caen en los horizontes intrínsecos del proceso formal de racionalización las preguntas sobre el por qué, el para qué y el para quien de la planificación" (1)

Sobre esta definición hemos subrayado tres aspectos. El primero es el que plantea a la planificación como un esfuerzo de maximización de la racionalidad; es evidente que la racionalidad en términos capitalistas (aunque no lo expliciten). En segundo lugar, la reducción de la planificación a un instrumental riguroso útil para proponer alternativas., ubicándola como un artefacto manipulable y universalmente valedero, lo cual resulta objetable. Y por último la explicitación de un enfoque explicativo, valorativo, histórico. Los planificadores aparecen entonces como individuos puros, que trabajan en el ascético laboratorio de la neutralidad. En resumen, la planificación resulta ser una "tecnología", lo cual está cuestionado por la práctica misma que ha demostrado que hasta las más "inofensivas" técnicas, inventos, etc. contienen en sí mismo fines precisos y ni

(1) INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES) Discusiones sobre Planificación. Siglo veintiuno Editores. 12ava edición, México, 1981. Subrayado nuestro.

que decir de decir de sus aplicaciones.

De esta visión sobre la planificación en general se derivan algunas conceptualizaciones sobre la planificación urbana y regional.

Según Ledrut la planificación urbana sería "un medio de control social del orden urbano" (1). Por lo tanto interesan los medios, los mecanismos considerados "puros de ideología" ,al margen de su contenido social, en tanto que supuestamente los ciertos expertos (los planificadores) median entre los fines particulares de los actores y ciertos objetivos o grandes líneas generales que supuestamente serían compartidas mínimamente por todos. Con esta perspectiva volvemos a la ya tan criticada pretensión de neutralidad, y al reduccionismo de las políticas a "los grandes problemas que a todos afectan".

También Lausen define que la planificación es el "medio adecuado para lograr una vida mejor . En este sentido algunos temas serían:

" i) establecimiento de las estructuras optimas del sistema urbano, especialmente concentrada en la determinación de si las grandes areas metropolitanas son excesivamente grandes o no y de las correspondientes políticas correctoras ; ii) determinación del tamaño optimo de la ciudad y de las medidas para garantizar su implantación; iii) desarrollo de zonas subdesarrolladas y re-conversión de zonas obsoletas; iv) corrección de los impactos regionales de las políticas sectoriales y v) descentralización de las decisiones políticas" (2)

Sin duda estas apreciaciones serían válidas de no ser porque

- (1) LEDRUT, EN: Castells, Manuel. La cuestión urbana. Op. cit. pág. 296. Castells critica a Ledrut y hace referencias críticas a Meyerson y E. Blamfield. Politics, Planning and the Public Interest, Gleonoco, The Free Press, 1955
- (2) LASUEN, José Ramon, Citado en ORTEGA, Arturo en Diccionario de Planificación y planeación, Mexico, 1983. Pág. 264

tiene una gran limitación, cual es la omisión de las determinantes socio-políticas que dan un sello diferencial a cada uno de estos aspectos. El quién planifica, para quién y para qué, vuelve a asomarse para mostrarnos la insuficiencia de esta definición.

Veamos una última definición de esta concepción tecnocrática.

John Friedmann, uno de los teóricos del urbanismo que ha tenido importante influencia en América Latina, y llegado incluso a ser un artífice de la creación de Ciudad Guayana en Venezuela (será visto este en el punto IV. de la Tercera Parte), nos dice:

"...una de las tareas principales del planeamiento urbano-regional es ofrecer nuevas perspectivas y un marco objetivo para ordenar las preferencias de las comunidades locales dentro de un contexto de necesidades sociales. Pueden incluirse siete zonas de normas dentro del marco urbano-regional: a) normas de economía regional, b) norma de migración y colonización; c) norma de desarrollo urbano; d) norma de vivienda, e) norma de tierras urbanas; f) normas de desarrollo administrativo y político en niveles subnacionales y, g) normas de desarrollo social". (1)

El autor describe cada norma por separado pero nosotros sólo resumiremos lo concerniente a las normas regionales, urbanas y de vivienda y tierra.

Las normas de la economía regional se ocupan de "qué inversiones deben ubicarse y en dónde". Las normas urbano regionales se ocupan por la estructura interna y la forma de las comunidades urbanas y metropolitanas y regionales. Con esto se haría el intento de

(1) FRIEDMANN, John. Urbanización, Planificación y Desarrollo Nacional. Editorial Diana. México, 1976. Pág. 155-156. (Esta publicación es hecha conjuntamente con el Centro Regional de Ayuda técnica de la AID, del Departamento de Estado de Estados Unidos y se dedica a la producción de versiones en español de material filmico e impreso en los programas de cooperación técnica de la Alianza para el Progreso (según referencia del libro).

resolver problemas como la adecuación de caminos en la ciudad, el transporte, las instalaciones educativas, comerciales, sanitarias, el crecimiento de la ciudad, la suficiencia de los servicios públicos, etc. Las normas de vivienda por su parte se ocuparían de "el suministro de refugio y de servicios públicos esenciales". Finalmente las normas de tierra urbanastendrían como objetivos "controlar la especulación y administrar la tierra en provecho de toda la comunidad"... e inclusive , en el caso de los "colonos usurpadores" (migrantes) se les puede asignar una parcela de tierra..."

Nuevamente enfrentamos a una corriente de pensamiento que reduce el problema a "normas" , y cargada de un discurso ideológico sublima a las "preferencias de las comunidades"

Esta manera tan común en el pensamiento norteamericano de utilizar las abstracciones más irreales en función de lo que "debería ser", lo acercan a una posición idealista y demagógica. Una comunidad en abstracto, un sistema normativo en abstracto...Ese es el estilo analítico. ¿Dónde quedan las limitaciones estructurales que impiden, o al menos obstaculizan que la tierra pueda ser libre y legalmente ocupada por los migrantes , a quienes califica Friedmann de "usurpadores". ¿ Dónde se expresa el accionar de los agentes inmobiliarios como principales elementos en la especulación de la vivienda que impiden no sólo la construcción de "un hogar adecuado" para el hombre", sino, a veces, la posibilidad de un espacio estable de vida?

Sería preferible que estos autores tuvieran más claridad expositiva y plantearan expresamente los fines que se proponen como bien lo hace Le Corbusier cuando dice:

"Pienso, pues, con toda frialdad que hay que llegar a la idea de demoler el centro de las grandes ciudades y reconstruirlo, y hay que suprimir el cinturón piojoso de los arrabales, trasladar estos mas lejos- a las ciudades jardín - y, en su lugar, construir poco a poco una zona de protección libre que, en su día, dará libertad perfecta de movimientos y permitirá construir bajo un capital cuyo valor se duplicara y hasta se centuplicará"(1)

Aunque el mismo Le Corbusier se autocalificara como "apolítico" en sus líneas se traduce objetivos muy "sinceros", evidentemente burgueses. Pero el discurso de los autores antes analizados está lejos de plantear los problemas en sus justos términos, las intenciones ideológicas los frenan.

De estos primeros comentarios podemos arribar a una conclusión la planificación no es simplemente técnica, o norma o instrumento, es mucho más y lejos de estar al margen de la política y de la historia es parte implícita de estas. La planificación es pues un proceso; Hay que "ubicar a la idea de planificación dentro de un proceso, estudiarla en el contexto del desarrollo de sociedades específicas, teniendo que comprender, o buscando hacerlo al menos- la racionalidad de tales formaciones sociales para observar la actividad planificadora, las limitaciones que tiene, sus posibilidades y los supuestos que operan en ella"(2) Exactamente eso es lo que vamos a hacer inmediatamente.

- (1) FAYON, Fernando. La ideología urbanística. Ed. Alberto Corazón. 2da. Edición. Madrid, 1974
- (2) GIORDANI, Jorge. Introducción a la Planificación (Síntesis de planteamientos sobre el tema). CENDES, Universidad Central De Venezuela, Caracas -Venezuela, Julio, 1977.

La Planificación: categoría histórica

Justamente al entender a la planificación como un proceso social (que incluye obviamente un componente técnico) le estamos dando historicidad. Por lo tanto la afirmación de Guillén que sostiene que la planificación es una "categoría histórica"⁽¹⁾ encuadra perfectamente con nuestro criterio.

Concretamente, la planificación concebida en toda su dimensión como aquel proceso que abarca el conjunto de la economía en función de premisas sociales comienza, realmente, a ser implementada en la Unión Soviética después de la Revolución Rusa de 1917. Y, en los países capitalistas surge progresivamente a partir de las crisis cíclicas, hasta que en 1930, ante el impacto de la Gran Depresión, se institucionaliza totalmente.

En todos los casos se intenta controlar el funcionamiento de la economía por la vía de una importante o definitiva intervención del Estado. El carácter de la intervención (total o parcial, impositiva, o tentativa, etc.) y los fines (económico-ideológicos-políticos) varía, pero en todas las situaciones resultan ser las necesidades históricas las que imponen la utilización de controles, reglamentaciones evaluaciones, etc. Las diferentes naturalezas de la planificación según las diferentes lógicas de racionalidad las veremos

(1) GUILLEN, Arturo. Planificación Económica a La Mexicana. 5a. Edición. Ed. Nuestro tiempo. México, 1982.

en el punto siguiente, lo que nos interesa aquí subrayar es la inscripción histórica de la planificación.

Recordemos que la planificación carecía de aceptación y si se quiere de sentido en el largo período del libre mercado de los países capitalistas. Toda tesis que planteara la necesidad de imponer cierta regulación deliberada a la economía y contrarestar el libre arbitrio de las fuerzas del mercado era sospechosa y aun combatida. "El dominio de *laissez faire*" es absoluto. Posteriormente en la fase monopolística del capitalismo, una serie de graves problemas de sobreproducción de "crisis de realización, los problemas de la Iera Guerra Mundial, y el establecimiento de la economía de guerra en consecuencia, además de las presiones sociales obligaran a imponer ciertas restricciones y, en el caso de Rusia una modificación total de la sociedad. Para no seguir generalizando observemos en base a realidades concretas el ejercicio de la planificación en el socialismo (UPSS) y en el capitalismo.

La planificación en el socialismo.

La racionalidad socialista es diferente a la capitalista. En el primer caso se persigue la maximización del bien común, en el segundo la maximización del beneficio empresarial. Así, se subordina a todas las empresas a un fin que abarca la totalidad del proceso productivo. Esto es posible por que se han dado condiciones históricas muy precisas: se ha roto el límite de la propiedad

privada y se ha transformado el carácter del Estado.

"...La economía socialista descansa en el conjunto de planes concatenados y coordinados, extensivos a toda la economía nacional, lo mismo que a cada rama, región y empresa. El plan nacional constituye la base de los planes ramales y territoriales y se apoya en ellos y estos últimos se apoyan, a su vez, en los planes de las empresas" (1).

El principio de la globalidad está presente en esta afirmación, la planificación no resultan así sugerencias, ni se hace en sentido parcial,; implica más bien a un conjunto.

"Planificar significa, en la economía socialista, tomar en cuenta no sólo las numerosas proporciones indispensables para un funcionamiento correcto de la economía, el máximo aprovechamiento de las materias primas, combustibles, máquinas, materiales auxiliares, las rutas más cortas de transporte, los costos más bajos de explotación, etc. sino sobre todo ahorrar al hombre un trabajo improductivo ...En la programación de las acciones correlativas en el socialismo se debe pues, tomar en consideración tanto los aspectos cuantitativos como los cualitativos de la vida económica" (2).

Y, aquí esta presente el principio social de la planificación. No es simplemente un mecanismo para perfeccionar la economía, es fundamentalmente un proceso para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los hombres.

Vale la pena revisar muy brevemente la experiencia soviética(*)

En la primera fase que va de 1917 a la segunda guerra mundial se parte del principio del "socialismo en un sólo país". . Antes de la revolución Lenin en las Tesis de Abril había propuesto al nacionalización de la tierra, la fusión de los bancos sujeto a control social, el control de la producción socialista y el destino de la pro

(1) EDITORA POLITICA. Planificación de la Economía Socialista. La Habana Cuba 1960. Pág.

(2) ZURAWICKI, Seweryn. Problemas metodológicos, Ed. Nuestro Tiempo. 1ra. edición México, 1978. Pág. 137

(*) Discrepamos en muchos sentidos con la tendencia que asumió el socialismo en Rusia, pero reconocemos la validez de su proceso de planificación. El primer elemento puede discutirse en otro momento, aquí pienso que no corresponde.

ducción. Así mismo proponía la agrupación obligatoria de los industriales y comerciantes y la organización de la población en cooperativas. Igualmente le parecía importante un más racional empleo de la mano de obra. Luego del triunfo, en 1918 se establece la política dual: socialismo para la industria y capitalismo para la agricultura. El aparato pasa a ser controlado mediante el centralismo democrático y buena parte de las medidas que proponía Lenin empieza a hacerse efectivas recién a partir de 1920. En principio cabe destacar el Plan GOELRO que tiene como objetivo la electrificación del país, y significa el "primer plan de desarrollo a largo plazo de la historia de la humanidad" (1) Se realizan otros planes pero son interrumpidos por la guerra, y el Estado esta vez en manos de Stalin hace estricto uso de la coacción.

De 1921 a 1925 se traza una nueva política económica que contempla el Primer Plan Quinquenal de Metalurgia (1922-23) y el Estado acusa una mayor tendencia a la centralización en el Partido, Ejército y Burocracia. Stalin le da una gran importancia a la colectivización. En esta etapa se discuten muchos problemas sobre el problema de la "acumulación socialista", sobre el funcionamiento de la ley del valor, sobre las posibles alternativas (superindustrialización, desarrollo hacia afuera con base agrícola, etc.)

La crisis de 1930 no afecta en absoluto a la Unión Soviética. Justamente los primeros planes exitosos resultan ser aquellos diseñados en esta época (1er. Plan anual 1928-29 y 1932-1933).

(1) GIORDANI, J. Op. cit. Pág. 45

Durante la Segunda Guerra Mundial el sistema soviético de gestión planificada también demostró su poder en función de la defensa del país. En 1946 fue trazado el plan quinquenal de restablecimiento y desarrollo de la economía para los años (1946-50) reforzando una economía que en adelante convertirá a la Unión Soviética en una potencia. Justamente después de la Segunda Guerra Mundial se consolida el llamado Bloque Socialista con indiscutible predominio de la Unión Soviética. Estos se integran en el "Programa complejo de profundización y perfeccionamiento de la colaboración y del desarrollo de la integración económica socialista de los países del CAME".

Después de 1960 se tiene capacidad de expansión a otras zonas periféricas, crece el campo socialista, así a lo externo la URSS se convierte en un eje influyente y decisivo en la correlación de fuerzas internacionales y a lo interno consolida su economía y en la década de los setentas el XXIX Congreso del Partido Comunista logra emprender la confección de un plan a largo plazo (único en el mundo) que abarca una programación desde 1975 a 1990.

Los países capitalistas, a pesar de haber emprendido desde 1930 tareas planificadoras, difícilmente pueden realizar una planificación a largo alcance, sus programas sólo tienen efectividad para cortos periodos, por esto se ha sugerido que más que planificación existen sólo ejercicios de "programación".

A nivel de planificación urbana los países socialistas, especialmente la URSS, Polonia y Hungría han implementado interesantes y extendidos planes urbanísticos. En la URSS "la llamada urbanización" del campo fracasa, pero indica los intentos de suprimir las desigualdades campo-ciudad. Ha desarrollado una sólida industria de la construcción, especialmente en todo el nivel de pre-fabricación, ensayado interesantes experiencias tipológicas, como es el caso de las ciudades en racimos, y organizado planes integrales industriales-urbanísticos en todo el territorio de la Unión Soviética. Polonia ha experimentado también importantes planes. Existen cuatro niveles de planificación: El estado (política nacional de ordenamiento del territorio); las 15 regiones; y 235 circunscripciones (escogidas de entre las 356), que poseen también una sección de urbanismo cada una; y finalmente las comunas. Un ejemplo interesantísimo resulta ser el plan de ordenamiento de la Alta Silesia, la conurbanización más importante del país. En 1950 se traza una impresionante política de ciudades nuevas, aunque no fue totalmente realizado resulta destacable la participación de las ramas industriales nacionales, las cooperativas y el consejo popular local. Algunas de ellas son Nowe tuchy, Stalowa Wola, Nowa Huta,, Ruda Slaska, Wodzislaw. La política actual de los urbanistas locales es favorecer el crecimiento de las ciudades pequeñas y medianas. En Hungría desde 1971 la planificación urbana se basa en el documento "Concepción nacional del desarrollo de la red urbana". Antes, en la década de los 50's se había hecho énfasis en la creación de ciudades nuevas (Dunapentele, Komlo, Kazincbarcika, etc.) Actualmente la orientación va más bien en la renovación de ciudades antiguas y pueblos y el desarrollo periférico de las ciudades. (1)

(1) MERLIN, P. Op. cit. varios capítulos.

En América Latina, un sólo país, implementa la planificación socialista, muy influenciado por los esquemas soviéticos, aunque se haya intentado las adaptaciones locales. (Sobre esto hacemos un desarrollo relativamente extenso en el punto III.7. de la tercera parte). Se trata de Cuba.

La "planificación" en el capitalismo

Se ha entrecomillado el término planificación para sugerir que dicha categoría no corresponde plenamente a las actividades organizativas de la economía y de las ciudades de los países capitalistas, al menos no puede ser equiparada a la conceptualización que se ha venido manejando en el punto inmediatamente anterior.

Habíamos dicho que en el capitalismo la idea de la planificación surge por presiones económicas y socio-políticas, es decir que no es un medida que se tome en función de la organización de la economía y en función de responder a las necesidades sociales. Es históricamente la única opción a la que se ven obligados a tomar los empresarios para continuar su proceso de acumulación y evitar, o más correctamente aminorar las crisis económicas. Justamente esto ocurre cuando se inicia la fase monopólica donde se implementa ciertos niveles de coordinación interempresariales; durante la I Guerra Mundial se la implementa como una necesidad bélica, pero será después del crack de 1929-30 como habíamos señalado, que surgen las teorías de Keynes, Harrow, Rostow. Concretamente Keynes postula el aumento de los niveles de empleo, medidas a corto plazo de reajustes, y una importante intervención del Estado como eje de control y ajustes.

El Estado tendrá en adelante la tarea de "socializar las pérdidas en función de la privatización, por parte de la burguesía, de los beneficios" (1)

En América Latina la planificación capitalista aparece en extensión, como un instrumento casi mítico, en la década de los sesentas con la Alianza para El Progreso. Antes se habían hecho algunos intentos parciales. Pero en este caso privará una naturaleza relativamente particular (fundamentalmente será ideológica). En unos esquemas desarrollados en la parte II de la Tercera Parte puede apreciarse la evolución de las teorías y prácticas de la planificación en esta área del llamado Tercer Mundo.

La naturaleza de la planificación en el capitalismo, habíamos dicho, difiere de la socialista, aunque en algunos aspectos, paradójicamente se inspira en ella. No es casual que algunos autores señalen que esta no es más que un "remedo", o una "caricatura" de la planificación socialista.

Sin llegar a coincidir plenamente con estos calificativos, pues pensamos que aunque los efectos de la planificación socialista tienen un radio de acción muy superior a los implementados en el capitalismo, estos últimos no siempre son ineficaces. El problema radica en que responde a otros objetivos y que por esta razón no le interesa aplicarlo en toda su dimensión. Por esto sería más correcto calificar a la suerte de planificación occidental como "planificación indicativa" o "programación" o "políticas de organización de la economía capitalista", etc.

(1) GUILLEN, A. Op. cit. Referencia a una explicación de Serge Mallet.

En efecto, la planificación es indicativa porque su función es fundamentalmente orientadora, más que impositiva. Un conjunto de índices, proyecciones, evaluaciones, diagnósticos, estudios de mercado, etc. señalan el camino (os) o un panorama en base a los cuales los sectores empresariales en conjunción con el Estado proyectan sus metas económicas. No se lesiona en absoluto el "libre mercado", ni la "libertad de empresa", por lo tanto asume un carácter opcional que no siempre se cumple. Esta planificación a resultado muy útil en países como Francia, Alemania Federal, en menor medida en Estados Unidos, sin embargo ningún país ha podido evitar las situaciones de crisis, en incluso situaciones de pánico, que no se justificarían en países donde se habla tanto de sus grandes niveles de planificación, como las que hace referencia esta información periodística:

"PARIS, 8 de agosto (AFP).- El alza del dólar y la evolución de las tasas de interés en Estados Unidos, que ponen en entredicho la reactivación de la economía mundial, provocaron esta semana un movimiento de pánico en las principales plazas financieras internacionales" (1)

Entonces la planificación se reduce a una serie de anticipaciones y propuestas, muchas de las cuales son contrastadas por la realidad que las contradice. Por esto sería más certero señalar que son sobretodo programaciones de corto alcance que no tienen la facultad de controlar las leyes del capitalismo.

(1) PERIÓDICO UNO MAS UNO. Día domingo 7 de agosto de 1983. Pág. 10, México, DF.

Asimismo la planificación capitalista es parcial en tanto que no cubre ni la economía en su conjunto, ni satisface a las necesidades de la población. Antes bien, privilegia a sectores productivos y regiones puntales en la estructura económica y reporta inmensos beneficios a las clases poderosas. Aun los Planes Nacionales pretendidamente totalizadores son sumatorias de planes sectoriales y regionales que dejan de lado aspectos vitales para las mayorías nacionales.

¿Qué clase de planificación es aquella que permite que ciertas empresas quemen o desechen libremente toneladas de alimentos que son excedentes, sólo con el fin de reducir la oferta para aumentar los precios?

¿Qué tipo de planificación es esta que dedica toda su atención a ciertas zonas geográficas (las más ricas en recursos naturales o recursos materiales) y "se olvida" en sus programaciones de otras áreas territoriales?

Es, a nuestro juicio, una planificación que no somete a las leyes del mercado ni a la ley de desarrollo desigual, sino que está sometida a ellas. La planificación está sometida a la esencia desplanificadora del capitalismo, para jugar con una antítesis.

La planificación capitalista además de indicativa, y parcial tiene un importante objetivo ideológico. Las más de las veces los "planes", "proyectos", etc. han sido presentados como los prodigiosos inventos que contiene las "grandes soluciones" en función del in-

terés social", de la "justicia social", "de la renovación" y toda una larga retórica discursiva . No pocos planes han sido incluso promocionados y publicitados para manipular las aspiraciones , llegándose incluso a incorporar las propuestas de las poblaciones (EJ: consultas populares) a gruesos volúmenes, que las más de las veces se mantienen inutilizados. En resumen la planificación es casi un "fetiche", detrás del cual sin embargo se esconden intereses del capital industrial, inmobiliario y/o comercial, que promueven los estudios y planes cuando necesitan legitimar una situación dada o proyectada o diseñar sus acciones con amplio conocimiento de la situación y del mercado. En este sentido la planificación resulta sumamente eficaz para los sectores capitalistas.

Sin embargo hay que dejar claro, a la hora de analizar las políticas del Estado que siendo una premisa general que todas las medidas están concebidas en función de dominación, conforme al modelo social hegemónico, por lo tanto no pueden ser contradictorias al sistema, esto no desdice el hecho que ante coyunturas determinadas (resolver problemas emergentes, presiones políticas, etc.) la planificación tenga algunas variaciones, como veremos más adelante.

Esto de alguna manera pasa en los orígenes de la planificación urbana. Un excelente texto de Leonardo Benevolo (1) nos demuestra como el urbanismo moderno es un remedio aplicado en la ciudad industrial " a posteriori" de su proceso formativo. Es decir que las medidas para "planear las ciudades" están retrasadas con respecto a los acontecimientos y surgen cuando el nivel de conflicto y la evidencia de los problemas urbanos se hace casi intolerable.

(1) BENEVOLO, Leonardo. Los orígenes de la Urbanística Moderna
H. Blume Ediciones, Madrid, 1979.

La ciudad industrial crece , se desarrolla siguiendo una lógica ciega del uso del espacio. Violentamente aparecen o crecen nuevas ciudades , crece la población, aumentan cuantitativamente las viviendas que se disponen siguiendo órdenes improvisados, se hacen caminos, calles, se producen y multiplican las iniciativas de especulación concretadas súbitamente en caminos, canales, minas , al tos hornos, industrias. El esquema de la ciudad medieval se quiebra en pedazos y con este los controles urbanísticos que tenían. El liberalismo se convierte en la norma y la ciudad prácticamente queda privada de planificación y entregada a la iniciativa privada y al libre albedrío de la población. Muy particularmente la formación de los proletarios se ubican desordenadamente, en condiciones de vida crecientemente antihigiénicas generalmente alrededor de las unidades productivas, algunas de estas viviendas han sido construidas, con criterios de máximo aprovechamiento del espacio y menor inversión por los propios industriales.

Esto no tiene otro calificativo que anarquía urbana que pronto mostrará síntomas graves, para que por último estalle por la vía de las epidemias de cólera. u otros conflictos que conmueven las estructuras urbanas, como es el caso del avance del movimiento social de las clases explotadas.

El origen de la urbanística moderna justamente se puede ubicar en el momento, que forzado por graves problemas sanitarios que afectan a toda la ciudad y cuyo foco son las zonas de vivienda miserables, el gobierno inglés y el gobierno francés se ven obligados a

implementar algunas leyes después de 1830 como es concretamente la legislación sanitaria:

"De tal manera, la legislación sanitaria se convierte en el precedente directo de la moderna legislación urbanística y pronto llegó a generalizar la noción de la expropiación, ampliándola de las obras públicas a todo el cuerpo de la ciudad" (1)

En Inglaterra se dicta en 1844 la primera Ley para Londres y sus contornos que trata fundamentalmente de disposiciones higiénicas mínimas para viviendas arrendadas y prohibiciones de alquilar locales subterráneos. Posteriormente se establecen leyes para lavaderos públicos y baños y a finales de agosto de 1844 se dicta una ley con múltiples artículos que instituye un organismo local de administración (Board Health Local) a quien se comisiona resolver problemas como alcantarillas, aseo urbano, ordenamiento de viviendas, pavimentación, jardines públicos, abastecimiento de agua, sepultura de muertos, mantenimiento de caminos, ordenamiento de mataderos, etc.

En Francia desde 1840 la situación de las ciudades era tan problemática como en Inglaterra y, en este caso, son dos movimientos los que impulsarán las críticas y las presiones para resolverla. Estos son los católicos y los socialistas. Un conjunto de estudios, de críticas públicas, de escritos, fuerzan a la legislación urbanística. Esto combinado con la cólera que ataca en 1849 obliga a que se apruebe una ley en abril de 1850, que contempla ordenamiento de viviendas y las dependencias insalubres arrendadas.

Desde 1848, las presiones políticas del movimiento obrero no tienen el efecto anterior por el nuevo giro político que toman las posiciones políticas de oposición que se desentienden de la pro

posición de soluciones urbanísticas concéntrándose en las soluciones políticas, y la lucha por el poder político. La urbanística adquiere un carácter más independiente de las presiones moralistas e izquierdistas y se concentra a reorganizar las ciudades en función de las nuevas exigencias del capitalismo industrial, enmarcada dentro de un nuevo conservadurismo. Se realizan en la segunda mitad del siglo los primeros grandes trabajos urbanísticos como la remodelación emprendida en París por Haussmann y otros trabajos destacados en Viena, Barcelona, Bruselas, etc.

En el siglo XX, prácticamente todos los países capitalistas continuaron la elaboración de políticas urbanas y en esto destaca la gran influencia que tienen las propuestas de Le Corbusier, creador del funcionalismo arquitectónico en las nuevas organizaciones de las ciudades. La Carta de Atenas producida en el VI Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) propone una planificación de las ciudades siguiendo los principios de la funcionalidad. Es decir se propone la división espacial según la realización de actividades: habitar, trabajar, circular y recrearse. Una promesa de especialización que necesariamente conduce a la segregación socio-espacial.

Vamos ahora a comentar brevemente las experiencias de planificación urbana en el capitalismo. Concretamente las new towns inglesas, alrededor de Londres, y la planificación urbanística en Estados Unidos, realizadas posteriormente a la segunda Guerra Mundial.

Las nuevas ciudades inglesas son el resultado de un proyecto que parte germinalmente, a comienzos de siglo con el modelo de "ciudades jardines" propuesto por Ebenezer Howard y se inscribe dentro de una política nacional de planificación del territorio (Informe Barlow-1940) y de una política regional (Plan Abercrombie-1944) (1)

En 1946 se decretan las New Towns acts que son una propuesta urbanística. Estas ciudades resumen una necesidad histórica del capitalismo inglés que ve agudizada su ya grave problema de hiperconcentración metropolitana por los efectos de la II Guerra Mundial. Son parte complementaria del Plan Abercrombie que proponía un "green-belt" y a su interior una corona de nuevas ciudades con el fin de detener el crecimiento de Londres, desplazar las industrias y redistribuir a la población.

Se asume en el mismo el esquema radiocéntrico clásico postulándolo la descongestión del primer anillo, la estabilización del segundo (donde se ubican residencias e industrias), la mantención de los greenbelts en el tercer anillo (conservándose su carácter natural y recreativo) y la creación de nuevas ciudades en el cuarto círculo.

Una serie de criterios muy rigurosos en relación a la densidad ubicación, infraestructura, funcionalidad, características sociales, zonas verdes, red vial, se sugieren en el Informe Reith. La responsabilidad de la gestión de estos poblados nuevos es asumida por las Development Corporations, a quien se le atribuye desde la concepción de las ciudades, la realización, su gestión adquisición de terrenos la construcción de viviendas, equipamientos, oficinas, fábricas, edi-

ficios públicos (algunas de estas funciones las realiza subcontratando a empresas particulares), administración y otras múltiples funciones.

La envergadura del Plan se concreta con la creación en 20 años de 25 nuevas ciudades, 10 de las cuales se ubican en el contorno de Londres (BASILDON, Bracknell, Grawley, Harlow, Hatfield, Hempel, Stevenage, Milton Keynes, Northampton, etc.)

Según Pierre Merlin (1) la concordancia entre los proyectos iniciales y las realizaciones es algo que impresiona. En sí mismas las ciudades reflejan una funcionalidad aceptable, hay estabilidad empleo-población y el componente poblacional es predominantemente joven compuesto de clases y cuadros medios, técnicos y una aristocracia obrera, todo lo cual refleja el modo de vida de las clases medias. La fórmula simple de administración (CD) ha demostrado gran eficacia, dado el financiamiento a largo plazo. Sin embargo, el objetivo principal no ha sido cumplido "los resultados del censo de 1961 revelan el crecimiento de la región londinense contrariamente al plan", el real desplazamiento de la población no ha impedido la estabilización de las grandes aglomeraciones y, asimismo, las ciudades no son totalmente estables ni independientes, como se proponía. Contrariamente siguen nutriendo y nutriéndose de la ciudad-madre (la capital), además de la escasa vida social, del aislamiento y otros problemas de estas "New Towns Blues" como se las ha dado llamar por la frialdad que aparentan.

(1) MERLIN, Pierre. Op. cit. Pág. 60

A comienzos de los sesentas se replantea la política y con el estudio del Sudeste^y las correspondientes estrategias, se rompe de alguna manera con la planificación vigente, sin negarla plenamente.

Castells afirma de esta experiencia: "La leyenda del urbanismo inglés se diluye en la cotidianidad uniforme de los barrios residenciales de la gran metrópoli" (1)

Al margen de las múltiples crítica que pueden hacerse a la experiencia británica, queda por decir, sin embargo que son un importante esfuerzo con una planificación urbana más acorde con la formación capitalista inglesa, de ahí su rigurosidad. Este no es el caso de la planificación urbanística norteamericana, que a pesar de ser de programas de grandes dimensiones y tener una cuantiosa disponibilidad de recursos financieros, muestra a todas luces su debilidad y total entrega al capital monopolista privado y a una política clasista y racista.

Tal es el caso de la Renovación Urbana, a partir de 1949, programa que se da a la tarea de eliminar las áreas deterioradas de las zonas metropolitanas, sobretodo de viviendas. Cuatrocientos mil alojamientos de los tugurios fueron demolidos, seiscientos nueve mil personas desplazadas y tres millones ochocientos mil ocupantes desalojados (Según Datos de Castells para 1968 y 1972 con el supuesto fin, según la promoción de la Casa Blanca, de luchar "contra la pobreza y discriminación"). Sin embargo el programa complementario a las demoliciones que era en principio la construcción de viviendas para las personas desalojadas siguieron otra vía.

(1) CASTELLS, M. La Cuestión Urbana. Op. cit. Pág. 337.

Y, Castells demuestra, según el Censo de '74 ciudades, la disparada relación entre vivienda demolida y vivienda construida, demostrándose un saldo negativo. Un examen más detallado llega a concluir que los barrios sujetos a renovación urbana fueron selectivamente escogidos y coinciden con "ghettos" de negros o de población no blanca, donde supuestamente se gesta "una cultura opositora". Tal es el caso de áreas en New York, Baltimore, Washington y Chicago.

La política de Renovación Urbana norteamericana entonces significó la puesta en marcha de un proyecto de salvaguarda de la centralidad urbana, la refuncionalización del "Central Business District" y sus beneficios culturales y recreativos y la segregación social y racial de la población negra, empujada a las periferias. Y significó además un claro manejo ideológico gubernamental que se mostró como renovador y favorecedor de las clases a las que desplazaba.

De menor importancia resulta en los Estados Unidos la política regional-la que virtualmente se limita a dar respuestas a problemas locales, mas que a una política global.

La creación de ciudades nuevas en Estados Unidos, muestran entonces un cariz distinto a las europeas, en cuanto a dimensión de los programas como en su realización. En este último caso obedecen a un sistema estrictamente lucrativo (las ciudades nuevas son un "buen negocio para los promotores") y por la ausencia de poder de los organismos encargados de la planificación regional, cuya existencia fue tardía y su acción empírica y poco coordinada.

Algunos ejemplos de ciudades nuevas son: Foster City, Columbia, Reston, Valencia, Redwonnd Shores. Aunque esta iniciativa par*ti*ó ya desde 1924 con la construcción de Radbyrn (New Yersey), en 1935 con el programa de Green Belt cities con el que se inician varias ciudades jardín cercanas a Washington, Milkwakee y Cincinatti que finalmente no pasan de ser barrios residenciales periféricos.

Estas ciudades intentan proponer algunos principios urbanos como la búsqueda de comunidad viviente, la inserción de sistemas de diversión y recreación, prioridad al recorrido de peatones y un equilibrio en transporte colectivo y privado y una búsqueda de un ambiente de calidad, siguiendo un esquema organizativo zonificando el tejido urbano. Pero dentro del contexto comercial estos no son más que recursos publicitarios de promotores para ofrecer un mejor "way of life" y realizar las mercancías viviendas, equipamientos. No es casual que todas sus viviendas se orienten a una demanda cuyas rentas son superiores a la media.

Es importante destacar que de manera distinta a las ciudades inglesas la administración de las nuevas ciudades no están a cargo de organismos de poder como el Development Corporation . Contrariamente, el poder económico de los promotores pesa sobre las autoridades locales y en los casos de una conformación eventual de comuna los promoterres crean asociaciones donde sus representantes son mayoritarios. Por lo tanto todos los reglamentos (uso del suelo, extensión de redes de agua y cloacas, zonificación) no necesariamente se cumplen.

Estas ciudades nuevas norteamericanas están pues al arbitrio de las grandes compañías como el caso de la Gulf Reston Incorporated (de la Gulf Oil Corp.) propietaria de los terrenos de la ciudad de Reston, o California Land Co. propietaria de la ciudad de Valencia, o la Leslie Salt Company de Foster City. Y gozan del apoyo estatal en materia de préstamos o subsidios a los equipamientos de infraestructura (El gobierno soporta dos terceras partes del déficit de operación).

Otro mito, -el orden, la limpieza, la organización de las --- ciudades norteamericanas, tan elogiadas en nuestros países latinoamericanos y de las cuales no pocos norteamericanos se sienten orgullosos, se derrumba ante estas operaciones urbanas que poco tiene de una auténtica planificación urbana - regional.

¿La planificación en crisis ?

Los sucesivos fracasos de las experiencias de planificación económica y urbanística en los países capitalistas a puesto en entredicho a los propios sistemas de planificación y al Estado mismo. Ante esta evidencia, se han buscado variadas explicaciones, entre las que sobresale la justificación que proyecta en la falta de coordinación, de decisiones políticas, de presupuestos, de errores técnicos la causa de los insuficientes resultados planificadores. Así se declara que la planificación está en crisis. Evidentemente lo está, pero las razones son otras. El problema cardinal reside en obstáculos estructurales como son la propiedad privada, la competencia empresarial que a pesar de la fase monopolica, continúa presente, y por el uso clasista, en función de intereses económicos e ideológicos de las clases dominantes de la planificación.

Lo que es evidente como conclusión que las posibilidades de la planificación en el capitalismo se reducen a pocos sentidos, por lo tanto el mismo término de planificación podría ser cuestionado. En nuestro estudio de la tercera parte hemos preferido, por esto, referirnos más bien a políticas urbanas que a planificación urbana, porque esto da mayor idea de la parcialidad de las actividades organizativas y refiere la relación entre planificación y objetivos ideológicos.-políticos.

¿La negación de la planificación?

Podría derivarse de los anteriores planteamientos que se ha cancelado la posibilidad de toda planificación en el marco dominado por el capitalismo. Esto no es exactamente cierto. Si bien deben reconocerse las condiciones de la planificación en regímenes donde el mercado sigue siendo en última instancia el elemento regulador existen un conjunto de variables que han permitido la realización de experiencias planificadoras, sobre todo urbanísticas con algunos resultados. No olvidemos que el concepto de planificación contiene también el de movimientos sociales urbanos (Castells) y se inscribe en el contexto de la lucha de clases. En este sentido, existe en determinadas coyunturas ciertos espacios para presionar por soluciones o reformas aun en los límites actuales. La ortodoxia marxista de subestimar las propuestas urbanísticas por constreñirse al problema político exclusivamente solamente posterga las soluciones a la "futura sociedad socialista".

T E R C E R A P A R T E

POLITICAS URBANAS DE TIERRA Y VIVIENDA EN AMERICA LATINA

I. PRECISIONES METODOLÓGICAS

Nos ha parecido necesario iniciar esta tercera parte con algunas puntualizaciones metodológicas que a continuación exponemos.

De la amplitud. El título del trabajo mismo llama la atención porque evoca una amplitud difícilmente abordable en una investigación individual, y que a la postre puede resultar contraproducente por su falta de "delimitación temática". Esto es cierto parcialmente, pero la solución para "ser más rigurosos", no pasa por reducir el estudio a pocos casos (o a uno sólo), o a temáticas específicas, pues justamente nuestro objetivo es tener conocimiento global y, establecer, en la medida de las posibilidades, comparaciones. Por esta razón, sin dejar de referirnos a la mayoría de los países latinoamericanos y las políticas implementadas por sus Estados en diferentes periodos hemos tratado de concentrarnos en las estrategias fundamentales que pueden distinguirse en lo concerniente a tierra urbana y a la vivienda, porque gran parte de las políticas urbanas se concentran en estos dos aspectos interrelacionados. Aún así, lo "ambicioso" del trabajo no pudo ser evitado y se reflejará en el descuido de algunas realidades y demasiado énfasis en otras, y porque no en algunas apreciaciones demasiado hipotéticas. Pero creemos que en la amplitud del

trabajo está su riqueza y al mismo tiempo sus limitaciones.

Del esquematismo. Todo estudio amerita por razones metodológicas dividir su análisis en algunos niveles. Esto puede traer, no obstante, separaciones demasiado rígidas y excluyentes, y llevarnos por los tan criticables caminos del funcionalismo. Este trabajo sigue cierto esquematismo, pero trata de no caer en la correlación del análisis, pues todo fenómeno está multideterminado.

Así, en el primer capítulo se concibe a América Latina como una unidad relativamente homogénea a pesar de que el continente esté compuesto por formaciones económica y sociales variadas. Es incuestionable que América está unida por estrechos vínculos históricos, culturales, económicos y políticos, y por consiguiente sus problemas urbanos, las características de las ciudades, la composición de clases urbanas, los procesos migratorios, el tipo de intervención por parte del Estado y por parte de los sectores populares (autoconstrucción) son a todas luces similares y no pocas políticas urbanas han tenido en coyunturas claves idéntico carácter. Por ejemplo, las que tienen el sello común que la CEPAL asigna (en la postguerra) y, las directrices impuestas por la Alianza para el Progreso (en los años 60 s). En este sentido, se ha procedido a periodizar siguiendo algunas etapas relevantes que directa o indirectamente han tenido relación con nuestro tema de interés. La etapización, como sabemos, tiene sus límites por la rigidez de sus fechas, pero de momento es la -

única forma de distinguir las variaciones de algunos procesos.

El segundo punto, cuando descendemos del nivel de generalidad para analizar casos más particulares enfrentamos más problemas. Como podrá verse se ha elaborado una especie de tipología según los tipos de gobiernos, la característica de la formación social y los tipos de política urbana. Esta clasificación es interesante pero guarda también importantes contradicciones. - Muchísimas veces dará la sensación de que se encasilla forzosamente a algún país o coyuntura en un bloque, o se analiza a un mismo nivel a formaciones económica-sociales distintas, o que - hay drásticas separaciones por "instancias". Y no faltará razón a algunas críticas que puedan hacerse, sin embargo, la tipología sigue siendo útil.

Como bien dice Hardoy en otro intento de tipología:

" Toda tipología tiene cierto grado de arbitrariedad. Su propósito es esencialmente ordenar un conjunto de factores de tal modo que sirvan para explicar algo de manera más sistemática. -- Además, toda tipología conduce a simplificaciones inevitables". (1).

Este es un problema inevitable pero como se comprenderá permite al mismo tiempo una mayor amplitud en el análisis, con respecto a la periodización o con respecto a un análisis individual por países.

(1) HARDOY, Jorge, MOSOVICH, Diana. Ensayo de interpretación del proceso de urbanización en América Latina. En compilación de Luis UNIKEL, Op. cit. página 95.

Pero no solamente es un asunto de ventajas que ofrezca el análisis por "bloques". El criterio de que en América Latina la llamada planificación urbana ha desempeñado un papel fundamentalmente ideológico-político y, en menor medida económico, está privando en la clasificación realizada. Como podrá comprobarse en el análisis, pueden detectarse importantes coincidencias entre el tipo de gobierno y las políticas urbanas que implementan. Para citar dos casos extremos: las políticas urbanas de las dictaduras neofascistas del llamado Cono Sur tienen al control ciudadano y a la privatización de las soluciones urbanas; por el contrario, los gobiernos de tendencia "izquierdista" o definitivamente "socialistas" promueven soluciones tendientes a eliminar la segregación socio-espacial y generalizar y estatizar las soluciones de las diferentes problemáticas urbanas. Claro está que no queremos simplificar el análisis a una relación causa-efecto, ni de igualdad o paralelismo, en tanto que la realidad y características propias de cada país presentan variaciones significativas. Pero como lo que nos interesa destacar son los rasgos comunes de las estrategias urbanas de los gobiernos objeto de nuestra investigación hacemos algunas generalizaciones, con plena conciencia de las diferencias entre cada formación económica social. Pero, si bien es cierto que en la mayoría de los países y/o períodos las políticas urbanas tienen un propósito ideológico en algunos países como producto de su inserción específica en la división internacional del trabajo, las políticas urbanas tendrán un rol -

económico, pero no en el sentido de Topalov, quien sostiene que el Sistema de Mantenimiento Público actúa para suplir la deficiencia de equipamientos básicos que el capitalista requiere para sus obreros pero no las produce por su falta de rentabilidad. En América Latina las cosas no suceden tan linealmente como en Europa.

En América Latina, en efecto, la dotación de vivienda y otros equipamientos colectivos no son necesariamente una respuesta del Estado para la reproducción de la fuerza de trabajo en favor del capitalista. Mucho menos que eso, el Estado a veces ni siquiera garantiza la subsistencia del trabajador y, de su familia. Es bien sabido que el salario que reciben los trabajadores está, en buena parte de los países, por debajo de su valor real, y apenas cubre una alimentación insuficiente y otros gastos de transporte. Sólo en algunas empresas claves como las petroleras, se dota de vivienda obrera a obreros calificados. Un salario de estas características impide la consecución de viviendas en el mercado formal y el obrero opta por vías alternativas mediante la inversión de fuerza de trabajo adicional en la autoconstrucción. Por esto la mayoría de las zonas "marginales" resultan ser lugares donde el mayor porcentaje de habitantes lo constituyen los obreros.

Si el Estado latinoamericano no atiende, o atiende insignificativamente a la fuerza de trabajo, mucho menos se encarga de los problemas del gigantesco cuadro de desempleados crónicos

y del ejército de reserva que, incluso en época de auge económico resulta superior a la oferta, por lo que en materia de vivienda este sector no sólo no aspira a una vivienda, sino a un pedazo de tierra donde vivir, lo que conduce a la invasión. Ahora bien, el problema de equipamiento de vivienda, dotación de tierras con o sin servicios, o simplemente la regularización de tenencia cobra importancia cuando las presiones de los movimientos sociales amenazan el normal desenvolvimiento del sistema social, o cuando los gobiernos requieren cooptar a los sectores urbanos como su base política, lo que puede comprobarse claramente en el caso de los gobiernos reformistas y/o populistas, o democrático-representativos. Mientras que si estas presiones no existen o son bien reprimidas, las políticas urbanas se dirigirán a estimular la producción de viviendas para las clases altas o --clases medias exclusivamente por la rentabilidad que esto representa para la industria de la construcción y sectores afines. Aquí estará privando el factor "reproducción del capital", antes que el factor "reproducción de la fuerza de trabajo".

Es obvio que no puede hacerse una división estricta por "instancias" al modo estructuralista, pues "lo económico" "lo político", "lo ideológico" son un mismo proceso. Pero si es posible destacar los aspectos que tienen mayor o menor primacía según sea el caso o coyuntura, lo que no desdice que en última instancia la estructura económica esté incidiendo sobre el aparato superestructural.

Encontramos en la siguiente afirmación una gran coincidencia con los criterios de nuestra tipología:

"... la demanda de vivienda y equipamientos urbanos suscitada por este proceso es cada vez menos satisfecha por una inversión privada que exige tasas de ganancia fuera del alcance de la que el poder adquisitivo de la inmensa mayoría puede ofrecerle. Y esto es cierto, no sólo en los desempleados estructurales, sino para una inmensa mayoría de la población asalariada. Es decir, al no asumir el capital los costos de la urbanización y al ser éstos excesivos para el nivel de salarios obtenidos por una mayoría de los trabajadores, se produce un deterioro masivo de las condiciones colectivas de la vida cotidiana en forma de la llamada 'urbanización marginal'"

Y destacamos:

" Ciertamente existe el recurso al Estado, pero, como veremos, su intervención en la gestión urbana estará marcada por el conjunto del proceso político que se expresa en su seno. En este sentido, sobre la base de la crisis urbana, la gestión de la ciudad por el Estado, aparece cada vez más como uno de los indicadores más concretos de las formas de ejercicio del poder. (1).

Castells complementa este señalamiento ejemplificando con el caso brasileño, donde las políticas urbanas del Estado se enmarcan dentro de lo que el llama un "modelo tecnocrático-represivo", y con el caso del "reformismo asistencialista", nueva forma de populismo de la década de los años setentas, ejemplifica casos como el chileno, uruguayo y argentino, donde las políticas urbanas se convierten en "moneda de cambio" para la búsqueda de una clientela popular que se organiza a través de mecanismos burocráticos de control estatal". (2).

(1) CASTELLS, M. Crisis urbana y cambio social. Op. cit. página 113.

(2) Op. cit. página 114.

Sobre la delimitación temporal.- Asimismo, siguiendo nuestra definición de la planificación como categoría histórica que en el socialismo se expresa mediante la organización total de la economía y el territorio, asumiendo un carácter obligatorio y, en el capitalismo, mediante la intervención estatal en algunas áreas de la economía y del espacio, asumiendo más un carácter indicativo y orientador; hemos iniciado nuestro análisis de las políticas urbanas a partir de las acciones deliberadamente implementadas -- por el Estado para responder al impacto del capitalismo en la estructura urbana. A nuestro entender la primera política de esta naturaleza aplicada en las ciudades latinoamericanas puede ubicarse en la primera década del siglo XX con la renovación urbana, -- realizada en Buenos Aires, la Ciudad de México y en Río de Janeiro, siguiendo el modelo del Barón Haussman, aplicado en Francia.

Esto nos evita ser arrastrados por las interpretaciones genéricas, que retoman como proceso auténtico de planificación ("aunque espontáneo") a todas las acciones más o menos organizadas que desde la etapa precolombina se realizan. Ciertamente en las ciudades de Tenochtitlán o en el Cuzco, existían determinados criterios de organización del espacio urbano dirigido por sus gobernantes (trazado de calles, organización de la construcción de templos y viviendas, trabajos hidráulicos destinados a detener inundaciones, canalizar ríos, etc.), pero esto no puede calificarse como lo hace Hardoy (1), como una planificación urbana, al me-

(1) HARDOY, Jorge. La construcción de las ciudades de América Latina a través del tiempo. Revista Interamericana de Planificación, número 54, junio de 1980, página 15.

nos en el sentido contemporáneo del urbanismo. Si aceptáramos estos criterios tan amplios, hasta el acto fundacional de los españoles, las Ordenanzas de Descubrimiento y Población que elaboran los estrictos controles al acceso a la ciudad que implementan (caso de ciudades amuralladas), podrían ser considerados como planificación urbana, lo cual ocultaría que en realidad son legitimaciones más de "hechos consumados" que de una organización urbana expresa.

Queda claro, pues, que nuestro análisis arranca desde las acciones urbanas implementadas a principios de siglo en algunas ciudades donde el modo de producción capitalista, vía la industrialización, empieza a ser dominante, independientemente que hasta los años 40's y aún hoy mismo la "mano invisible" continúa siendo poderosa.

Sobre el uso de términos "planificación" o "políticas. Como podrá observarse, en la mayoría de los casos analizados se habla de políticas urbanas. Esto tiene que ver con la discusión que hacíamos en la segunda parte. A nuestro juicio en Latinoamérica no existe, salvo la reciente experiencia cubana, un sistema de planificación integral, de toda la economía y sociedad y un ordenamiento territorial respectivo. Ciertamente, existe una fuerte organización institucional, donde la necesi -

dad de la planificación urbana ha cobrado en los últimos años - mucha importancia, pero en la práctica real las ciudades latino americanas siguen creciendo sin controles, y sus problemas continúan agudizándose. En realidad, los gobiernos han implementado medidas puntuales y, seguido en algunos casos, con mucha - flexibilidad directrices de los Planes Reguladores, Planes Directores, etc. Además, lo que más resalta a nivel de la llamada Planificación urbana son normas, decretos, instructivos, que tienen a aminorar problemas o a estimular a los sectores económicos interesados en la renta del suelo y la ganancia en la producción de viviendas. Pero no podemos confundir algunos instrumentos con planificación urbana. También existen un conjunto de políticas no diseñadas expresamente con fines urbanísticos, pero tienen un importante impacto en la estructura urbana, como por ejemplo, programas industriales o programas políticos mismos, y aunque no se inscriben en planes urbanísticos debemos considerarlos. Y más aun, por nuestra condición de dependencia al imperialismo norteamericano, muchos proyectos son elaborados incluso fuera de nuestras fronteras. Así el Programa para la Alianza para el Progreso no elaborado sólo para programas de vivienda, - define más el énfasis dado a la "planificación urbana" por los - gobiernos latinoamericanos que cualquier archielaborada propuesta urbanística generada por organismos locales.

Por esta razón preferimos usar el término "políticas" en vez de "planificación", aunque de todos modos ambas siguen siendo relativas.

Sobre los países incluídos en el análisis. Se ha tratado de tomar referencia de la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, podrá notarse que en varios casos el análisis es - desaparejo. Esto tiene que ver con dos aspectos:

Por un lado, en algunos países el proceso de urbanización ha sido más amplio y complejo que en otros y las políticas que - se han llevado a cabo tienen que ver con estas dimensiones, por esta razón en los casos como el chileno, mexicano, venezolano, - brasileño, peruano, por ejemplo, tendrán más presencia en el tra - bajo.

Por otro lado, hay diferencia en cuanto a cantidad de mate - rial bibliográfico obtenido. En los países mencionados, por - el mismo hecho de existir un sistema institucional relativamente amplio (Ministerios de Urbanismo, Oficinas de Planeación, Corpo - raciones de Desarrollo Urbano-Regional, sistemas financieros, -- fondos de desarrollo urbano y de vivienda, etc.), han generado - mayor información que otros que han posibilitado investigaciones más completas. Así, mientras que de algunos países encontramos información abundante, de otros apenas encontramos materiales. - Esto hace que el análisis no resulte muy balanceado (*). Por su

(*) Hay países que ni siquiera han sido incluídos en el trabajo como es el caso de Haití, Paraguay, República Dominicana, de los que tenemos total desinformación. Colombia también es un país omitido en la investiga - ción y en este caso no ha sido por deficiencias bibliográficas. Sim - plemente habíamos dejado un espacio especial para este caso de econo - mía débil pero desarrollo urbano y planificación importante que no se pudo desarrollar por necesidad de concluir la tesis en un tiempo deli - mitado. La ausencia del Caso colombiano es notable y debe ser incluí - da en la primera oportunidad.

puesto, la falta de información depende en mucho de las posibilidades de acceso a ella y, en nuestro caso, se limitan a libros sobre urbanismo, revistas y materiales de congresos, seminarios o cursillo.

Sobre este último aspecto, hemos tratado de basarnos en bibliografía lo más actualizada posible y, en este sentido, han tenido importante peso algunas investigaciones recientes o documentos institucionales que han sido presentados en revistas especializadas y eventos, como es el ejemplo de las ponencias del --XIV Congreso Interamericano de Planificación realizado a finales del año de 1982, que condensa trabajos elaborados sobre más de -16 países, elaborados por los profesionales y organismos más representativos, especializados en la cuestión urbana en Latino -américa.

De la reducción del análisis a las capitales de los respectivos países.- Como podrá notarse, la mayoría de los países son analizados a través de su principal ciudad. La limitación del estudio a estas unidades tiene que ver con dos razones, principalmente. Por un lado, se ha hecho absolutamente imprescindible hacer cortes en el objeto de estudio, por demás amplio. Una por menorización de todo el sistema de ciudades de cada país hubiera significado un esfuerzo imposible de realizar. Es decir, la limitación tiene que ver con el uso de muestras (las capitales) más que con el universo total (la estructura urbana nacional). Por otro lado, en estrecha relación con lo anterior, pensamos - que tampoco aportaría mucho más teniendo en cuenta que nuestro

objetivo es destacar las estrategias políticas de los Estados, extender nuestro estudio a todas (o las otras principales) ciudades. Compartimos plenamente el criterio de Castells sobre el carácter megalopólico de las metrópolis, lo que implica no sólo una jerarquía superior sobre las ciudades de interior y sobre el campo, sino que significa que la capital nacional condensa la mayor problemática urbana y el Estado centraliza sus mayores esfuerzos en esta área. La representatividad de ellas es pues, válida para utilizarlas como la principal unidad de análisis.

No quiere decir, sin embargo, que lo que ha ocurrido en las metrópolis sea suficiente para tener una aprehensión exacta de toda la dimensión nacional. Toda extensión mecánica es harto peligrosa, pero las generalizaciones o deducciones son recursos metodológicos que no podemos descartar.

En definitiva, con esta introducción se ha querido dejar claro que los "cortes", "divisiones por etapas", las "clasificaciones" se han hecho sólo para facilitar mejor el análisis de la totalidad multideterminada de nuestro objeto de estudio, y no porque obedezcamos a esquemas inflexibles y excluyentes. Asimismo, las omisiones están relacionadas más con la falta de información que con premeditadas exclusiones. Aún así, las contradicciones e insuficiencias tendrán que superarse en un estudio posterior por lo que se convierte en un compromiso darle continuidad a este trabajo.

Del carácter hipotético de este trabajo. Finalmente es necesario aclarar que esta tercera parte tiene, en gran parte, un carácter hipotético. En otras palabras, resulta un primer acercamiento a la realidad latinoamericana desde una perspectiva global y, al mismo tiempo, desde perspectivas particularizadas. Se han concentrado muchas tesis de autores latinoamericanos y no latinoamericanos, muchas de las cuales están totalmente comprobadas por diferentes investigaciones, como podrá confirmarse en las abundantes referencias empíricas que incluyen. Otros tantos planteamientos son vertidos como supuestos basados en aproximaciones e "incluso en la intuición científica" dentro del principio epistemológico: "El objeto se conquista, se construye y se comprueba" (1).

Por esta razón, esta tercer parte del trabajo es mucho menos que un trabajo acabado, podríamos, por el contrario, decir que apenas están esbozadas sus líneas expositivas.

(1) BORDIEU, J., PASSERON. El oficio del sociólogo. Editorial Siglo XXI, Primera parte, cuarta edición, México, 1980.

II . DISTINCION DE ALGUNAS ETAPAS DE LA "PLANIFICACION" URBANA EN AMERICA LATINA

Hemos elaborado a continuación seis cuadros resumen de las diferentes etapas en las que se implementan políticas tendientes a planificar la economía y las ciudades.

Al respecto distinguimos seis etapas:

- Período 1900-1930: Predominio del "Laissez Faire" y la implementación de algunas renovaciones urbanas.
- Período 1930-1940: Surgimiento de Atisbos de planificación.
- Período 1940-1960: Primeras bases institucionales de la planificación.
- Período 1960-1967: "BOOM" DE LA PLANIFICACION
- Período 1968-1977: "CRISIS" de la Planificación.
- Período 1977-1983: Crisis Económica-Privatización de las soluciones urbanísticas.

Repitiendo los comentarios de las precisiones metodológicas debemos recordar los límites que tienen las esquematizaciones de esta naturaleza, por el encasillamiento forzado a etapas. Además como son cuadros resumen tienden a ser muy generales. Esperamos que el punto III de esta parte (sigue a este punto) compense la inflexibilidad de estos esquemas.

PERIODO 1900 a 1937: PREDOMINIO DEL "LAISSEZ FAIRE" y LA IMPLEMENTACION DE ALGUNAS RENOVACIONES URBANAS

CONTEXTO	PLANIFICACION ECONOMICA	PLANIFICACION URBANA
<p><u>Económico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Inicio de la Industrialización en algunos países (México, Argentina, Uruguay, Brasil) -Presencia de capitales Ingleses y norteamericanos. <p><u>Político</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -I Guerra Mundial (1914-19) -Revolución Rusa de 1917 -Regímenes oligárquico-burgueses como modalidad de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> -No hay gran intervención del Estado en actividades productivas. -Laissez faire de las industrias nacionales y extranjeras. -Intervención del estado en programas mixtos o privados de Infraestructura sobre ferrocarriles y puertos. -Ningún impacto de la Revolución Rusa, ni de los nuevos sistemas de planificación soviéticos 	<ul style="list-style-type: none"> -Renovación urbana en algunas capitales siguiendo el modelo de renovación aplicado en Paris por el Barón de Haussman. Objetivos: -Adecuación de las ciudades a las nuevas repúblicas burguesas (económico) -Enmarcar simbólicamente la vida de las burguesías nacientes inspiradas en patrones europeos. (Ideológico)
<p><u>Urbano - Rural</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Importante crecimiento de las ciudades que inician la Industrialización -Migraciones europeas a países del sur (Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Venezuela) -Surgimiento de algunos problemas urbanos y muestras de inadecuación de la estructura urbana anterior con respecto a las exigencias del nuevo proceso económico capitalista. -En los demás países se mantiene la estructura urbana sin mayores modificaciones. -Primera Reforma Agraria del Continente: México 		<p><u>Políticas de vivienda</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Prácticamente no existe la vivienda pública. -Algunas empresas realizan viviendas para su personal (relacionado con la reproducción de fuerza de trabajo) -Muy pocas construcciones de viviendas en respuesta a objetivos políticos y dirigido a clases altas y medias.

PERIODO 1930 - 1940. SURGIMIENTO DE ATISBOS DE PLANIFICACION PRODUCTO DEL INICIO DE LA PLANIFICACION INDICATIVA EN LOS PAISES CAPITALISTAS DESARROLLADOS .

C O N T E X T O

Económico

-El elemento más resaltante es la Gran Crisis Económica que se produce en los países capitalistas a nivel mundial

-Rusia (único país socialista) que no enfrenta este "crack" económico

-Los países poseedores de una base Institucional y económica aprovechan la crisis mundial para iniciar el proceso de sustitución de importaciones impulsados por sus "burguesías nacionales".

-Algunos países sufren grandes transformaciones producto de la explotación petrolera (Venezuela, México).

Políticos

-Tendencia o concreción de la ruptura con regímenes oligárquicos en pocos países.

-Mantenimiento de los Regímenes tradicionales en los demás países.

Urbano-Rurales

Migraciones provocadas por la industrialización .

Migraciones por la crisis agrícola en países afectados seriamente por la Depresión.

Creimiento de los países industrializados.

PLANIFICACION ECONOMICA

Surge la teoría Keynesiana sobre la intervención del Estado en la Economía . Esto se refleja muy levemente en América Latina en algunos atisbos de planificación estatal, pero "la mano invisible" del mercado continúa siendo predominante.

El Estado realiza algunas obras de infraestructura, caminos u otros equipamientos para la nueva coyuntura económica.

México, durante el gobierno de Cárdenas, elabora el Primer Plan Sexenal.

PLANIFICACION URBANA

Políticas de vivienda

- . Promoción Ideológica.
- . Escasas realizaciones del Estado.
- . Construcción Privada de Viviendas para sectores medios y altos y para algunos sectores asalariados.

Políticas de Tierra

- . Aceptación de las Invasiones en la mayoría de los países.

PERIODO DE 1940 a 1960: PRIMERAS BASES INSTITUCIONALES DE LA PLANIFICACION

C O N T E X T O	PLANIFICACION ECONOMICA	PLANIFICACION URBANA
<p><u>Económico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Al terminar la Segunda Guerra Mundial prácticamente todos los países latinoamericanos inician su industrialización por sustitución de importaciones. -Creciente penetración de empresas transnacionales norteamericanas e inicio de una "nueva dependencia", caracterizada por la "desnacionalización", la redefinición de la división internacional del trabajo y el dominio político-cultural de Estados Unidos. -Realización del Plan Marshall en Europa -Repartición territorial en Base al Acuerdo de Yalta. 	<p>Al nivel de todos los países capitalistas se generaliza la importancia en la planificación económica. En tal razón varios estados latinoamericanos intervienen directamente en la economía y realizan planes parciales o globales (estos últimos en menor medida).</p> <p>Continúan con énfasis las Políticas de Obras Públicas, creación de complejos industriales y otra Infraestructura Industrial.</p>	<p>Surgen los primeros organismos encargados directamente de la atención de los problemas urbanos (antes se habían creado aislados organismos): Ministerios, Juntas, Consejos, etc. No en todos los países.</p> <p>Aunque sus acciones son limitadas, queda sentado que oficialmente se da importancia al "problema habitacional"</p>
<p><u>Políticos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Ruptura de la mayoría de los países con las oligarquías terratenientes (excepto en centroamérica y Paraguay) en sus expresiones gubernamentales. -Auge del populismo como gobierno o como movimientos políticos. -Proclamación de la Doctrina Truman dividiendo al mundo en dos bloques de poder, con lo que se inicia la guerra fría. -Triunfo de la Revolución Cubana al término de este período 	<p>-Se elaboran algunos planes regionales relacionados con la Industrialización y con cierta atención a las "zonas deprimidas"</p> <p>Surgimiento de el Aparataje institucional que trazará algunas líneas de desarrollo y políticas de planificación en América Latina: NACIONES UNIDAS, ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) y la COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (Cepal)</p> <p>Particularmente la CEPAL promoverá un influyente proyecto de "el desarrollismo" asumido por la mayoría de los países latinoamericanos.</p>	<p><u>Políticas de Vivienda</u></p> <p>-VNUU realiza en 1956 el "Programa de Financiamiento de la Vivienda y Desarrollo Comunal en América Latina" (no fue realizado)</p> <p>-La vivienda pública aun es aislada y responde a a niveles sectoriales (vivienda para pensionados, control de alquileres) y dirigida a algunos sectores medios.</p> <p><u>Políticas de Tierra</u>. En la mayoría de casos permisibilidad a la invasión de tierras por parte de fraccionadores ilegales y de la población.</p>
<p><u>Urbano-Rural</u></p> <p>Segundo proceso migratorio intenso del siglo que permite que en 20 años el continente se urbanice (1950: 47% población urbana; 1960: 48% pob. urbana). La población se concentra en las ciudades principales.</p> <p>El proceso de industrialización impulsa a los movimientos sociales migratorios, pero la crisis en el agro es un factor también determinante.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Los problemas urbanos aparecen en toda su magnitud: "Marginalidad", déficits de vivienda y servicios, invasiones de tierras. -Se acentúan los desequilibrios regionales. -Reforma Agraria en Bolivia. 		<p><u>Políticas Gdbales :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Plan Director de Bs. Aires -Plan Director de Bogotá . <p><u>Sector Inmobiliario</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -En Gestación.

PERIODO 1960-1967 : "BOOM DE LA PLANIFICACIÓN"

CONTEXTO	PLANIFICACION ECONOMICA	PLANIFICACION URBANA
<p>-Extensión y generalización del desarrollo Industrial dentro de los cánones "desarrollistas" señalados .</p> <p>-Inicio de la Segunda Etapa de Sustitución de Importaciones. de Bienes Intermedios, e Insumos.</p>	<p>Toda América Latina se unifica en torno al "boom" de la planificación</p> <p>-La Alianza para el Progreso el principal motor de estas políticas, siendo sus objetivos fundamentalmente Ideológico-políticos, tendiente a detener la influencia de la Revolución cubana.</p> <p>-Multiplicación de los organismos de planificación, consolidándose toda las Instancias gubernamentales comisionadas para atender el problema urbano y vivendístico.</p>	<p>Enfasis notable en la planificación urbana -regional y realización de muchos planes urbanos (Planes Regulator de Bs. Aires, Planes Directores, Reformas Urbanas, etc.)</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan Regulador de Bs. Aires. • Plan Daxladis de Rio de Janeiro. • Plan Area Metropolitana de Puerto Rico • Plan Caracas 1990.
<p><u>Político</u></p>	<p>-Los Organismos Internacionales impulsan mediante planes o financiamiento este proyecto. Así, por ejemplo, ONUU declara Decenio de Desarrollo (promovido por la CEPAL y países participantes en este organismo.</p> <p>Además se crea el Sistema Nacional e Internacional de Ahorro y Préstamo con la importante participación financiera de Instituciones Internacionales como el BID, AID, FMI, BANCO MUNDIAL.</p> <p>-Se elaboran múltiples planes de desarrollo parciales o nacionales.</p>	<p>A pesar de que contemplaban ambiciosos objetivos la mayoría de estos se limitan a algunas remodelaciones de áreas centrales, aducción del flujo vital y localización habitacional.</p> <p><u>Políticas de Vivienda</u></p> <p>Algunas realizaciones Inscritas</p> <ul style="list-style-type: none"> - en las políticas de ALPRO, quien otorga un préstamo de 197 millones de dólares para vivienda. -Propuesta de la Autoconstrucción como Política de vivienda.
<p><u>Urbano-Rural</u></p>	<p>-En Cuba se crea la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN), organismos que en lo sucesivo dirigirá toda la economía nacional..</p>	<p><u>Políticas de tierra</u></p> <p>Utilización de la población invasora de tierras confines des movilizadores.</p> <p><u>Sector Inmobiliario</u></p> <p>-Se afianza el sector de la construcción y surge el "promotor Inmobiliario".</p>
<p>-Generación de algunos movimientos guerrilleros en América Latina influidos por la Revolución Cubana, (todos fracasados)</p> <p>- Importancia de los movimientos sociales urbanos en la dinámica socio-política.</p> <p>-Instauración del primer modelo de dictadura neofascista : Brasil (1964)</p>	<p>Realización de Planes Regionales dentro del "boom" de la teoría ue los "polos de desarrollo."</p>	<p>En Cuba: Reforma Urbana, Difusión d Programas de Vivienda y regionales</p> <p>En Brasil y Venezuela: Creación de Ciudad Brasilia y Ciudad Guayana respectivamente.</p>

PERIODO 1968 - 1977 : "CRISIS DE LA PLANIFICACION "

A PESAR DE ESTO IMPORTANTE INTERVENCION ESTATAL EN LA VIVIENDA

CON TEX TO	PL AN I FI CA CI ON	PL AN I FI CA CI ON URBANA
<u>Económico</u>	Fracaso de la Alianza para el Progreso y con ella de la casi totalidad de Programas Económico y sociales propuestos esto permite en los más variados niveles considerar la existencia de una "crisis de la planificación". Como no se hace énfasis en las limitaciones estructurales a la planificación se atribuye el problema a aspectos técnicos, falta de coordinación, de decisión política, etc. Se realiza una nueva reunión en Punta del Este y se trazan nuevas estrategias de desarrollo:	Se amplía la red institucional relacionada con el desarrollo urbano regional.
<ul style="list-style-type: none"> -Crisis recesiva a nivel internacional, que afecta a los países latinoamericanos , excepto a los que reciben el auge petrolero, producto del aumento de precios de este recurso. -Reforzamiento de la dependencia tecnológica hacia Norteamérica. -El modelo de sustitución de importaciones empieza a mostrar su agotamiento. -Auge económico en países como Brasil, Venezuela y México 	<ul style="list-style-type: none"> . Integración Regional , a través de instancias regionales (ALALC, PACTO ANDINO, SELA, Mercado Común Centroamericano, etc. . Importancia a la especialización técnica en Planificación. 	<p><u>Políticas de Vivienda</u></p> <p>Importante Intervención del Estado en la producción y promoción de Viviendas de "interés social" (especialmente en Chile, México y Venezuela).</p>
<u>Político</u>	<ul style="list-style-type: none"> -La CEPAL declara el II Decenio del Desarrollo.. -La Economía de la Década de los setentas parte de una estrategia de desarrollo basada en el endeudamiento. -Surgen las tesis liberales de la Escuela de Chicago para ser aplicadas en América Latina y postulan la no intervención estatal en la economía y el ejercicio del régimen de fuerza. 	<p>-Políticas de Autoconstrucción directamente financiadas por el Banco Mundial.</p> <p><u>Políticas de Vivienda</u></p>
<ul style="list-style-type: none"> -Etapa de auge y reflujó (después) de la lucha de clases. Gran movimiento político influido por la Revolución cubana, y el movimiento universitario francés (Mayo Francés) -Se concretan algunas experiencias gubernamentales de corte progresista: <ul style="list-style-type: none"> . El gobierno de Velasco Alvarado (Perú) . El gobierno de Torrez en Bolivia . El gobierno de Salvador Allende en Chile. -Surgimiento de varios movimientos armados -A partir de 1971 y 1973 fracaso de todas las experiencias a partir de la instauración de Regímenes fascistas en el Cono Sur o de políticas de "pacificación". 		<p>-Importante Intervención del estado en la legalización de tierras invadidas y en la transferencia de tierras al sector privado.</p>
<u>Urbano-rural</u>		<p><u>Sector Inmobiliario</u></p> <p>-Gran auge constructivo y favorecimiento del sector privado por la s políticas del Estado. Este sector tiene una importante inserción en las instancias políticas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> -Exhacerbación de la problemática urbana y regional antes descrita. -Reforma Agraria en Perú 		

PERIODO 1977 - 1983: CRISIS ECONOMICA - PRIVATIZACION DE LAS SOLUCIONES URBANISTICAS

C O N T E X T O	PLANIFICACION ECONOMICA	PLANIFICACION URBANA
<p><u>Económico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Agotamiento del modelo económico desarrollista. -Gran deuda externa, inflación, devaluaciones en todos los países. -Crisis generalizada incluso en los países considerados estables económicamente. 	<p>Nuevas políticas económicas tendientes a restringir el Gasto Público, los salarios y el financiamiento estatal.</p> <p>-Fracaso de las experiencias neoliberales de los "Chicagos Boys".</p>	<p>Reducción de la participación estatal en las políticas de vivienda e, inversamente, mayor participación del sector privado (Inmobiliario y financiero) en esta área.</p>
<p><u>Político</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Triunfo de la Revolución Sandinista en Nicaragua. -Proceso de Insurgencia en Centroamérica (especialmente intensa en el Salvador) -Fortalecimiento de algunas dictaduras militares "neofascistas" y crisis en los dos últimos años de las mismas. -Recrudescimiento de la Guerra Fría por parte de la Política del presidente norteamericano Ronald Reagan. 	<p>-El Fondo Monetario Internacional, en virtud de la fuerte deuda externa de los países latinoamericanos, define lineamientos económicos (restrictivos) para ser aplicados por los gobiernos locales.</p>	<p>Nuevo énfasis en la autoconstrucción modalidades distintas (lotes con o sin servicios, por ejemplo)</p> <p>Limitaciones a las Invasiones, que adquieren un carácter represivo, las más de las veces.</p>
<p><u>Urbano -Rural</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Empeoramiento de las condiciones de vida urbanas, la crisis afecta incluso a los sectores medios y altos. -Mayores déficits de vivienda -Limitaciones en el recurso tierra. -Tendencia a la megalopolización o conurbación en países como México, Venezuela, Brasil y otros. -Reforma Agraria en Nicaragua. 		<p>Nicaragua: Nuevo rumbo a las políticas urbanas, como tendencia apunta a ciertas soluciones de emergencia. Sin embargo no escapa a la crisis continental.</p>

III. TIPOLOGIA SOBRE REGIMENES POLITICOS Y POLITICAS URBANAS.

III.1 REGIMENES OLIGARQUICOS-BURGUESES Y LA IMITACION DEPENDIENTE DE LA CIUDAD HAUSSMANIANA.

Como hemos podido constatar anteriormente, antes de la década del treinta, y aun todavía antes de la Segunda Guerra Mundial, en América Latina el campo de acción lo domina con exclusividad el "laissez faire". En efecto, toda la economía y acción urbanística (léase adecuación de infraestructuras, construcción de viviendas, vialidad, etc.), seguía una lógica pragmática. Sin salirse necesariamente de la regla, en los albores -- del siglo XX y en sus primeras décadas, algunas importantes ciudades de América Latina experimentan transformaciones urbanas - deliberadamente concebidas. Nos interesa detenernos un poco - en este primer ejercicio parcial de la planificación urbana en nuestro continente.

Es el caso del modelo haussmaniano, aplicado a la Renovación Urbana de París a finales del siglo pasado, que fue "importado" casi en estado puro a Buenos Aires, Río de Janeiro, Montevideo y parcialmente a México, Lima y Bogotá, por los Haussmans locales (Torcuato de Alvear, primer intendente de Buenos Aires; Francisco Pereira, el perfecto de Río de Janeiro, entre otros).

Retrocediendo en el tiempo a las etapas originarias del Siglo XX, reconoceremos un conjunto de capitales que experimentan

un crecimiento poblacional y espacial sin parangón, resultante del dinamismo agro-exportador y del proceso de industrialización incipiente (países de industrialización antigua, como tipifica Vania Bambirria). La expresión política de estas estructuras son, generalmente, las dictaduras oligárquicas-burguesas, en las que se entrecruzan intereses de grupos de terratenientes, comerciantes y financistas de toda especie, de directores, políticos, militares, nacientes industriales y capitalistas extranjeros, sobre todo ingleses. Sin duda, los casos más representativos son el gobierno de Porfirio Díaz en México, de Leguía en Perú, Uriburu en Argentina y varios gobiernos militares en Brasil desde la proclamación de la República en 1888.

Con el advenimiento del siglo llegaron algunos cambios económicos notables y la prosperidad de dichas ciudades, lo que determinó la necesidad de ajustes funcionales e ideológicos del espacio urbano, siguiendo el "principio de la modernidad". Las clases oligárquicas querían "borrar el pasado tradicional" y empezar su "belle époque" en un contexto urbano más adecuado a las necesidades del momento y que los igualara a sus prototipos europeos. El modelo haussmaniano respondió a esta aspiración, y así se inician las obras de remodelamiento que contemplan demoliciones o significativas refracciones centradas, fundamentalmente en el casco colonial de las capitales. El "aire colonial" de los mismos se pretende sustituir por un "aire burgués".

¿En qué consiste esta remodelación de envergadura? Pues bien, dentro del más refinado (o cursi) estilo francés se inicia una especie de "cirugía estética" de los lugares centrales de las metrópolis. Una política de modernización del sistema de comunicaciones ensancha calles (Paseo de la Reforma, México; Avenida de Mayo en Buenos Aires), traza diagonales que confluyen al renovado centro de la Plaza de Mayo en Buenos Aires o de la Plaza Maua de Río de Janeiro, e incluso inaugura el primer sistema de transporte colectivo con el subterráneo de Buenos Aires. Una política constructiva privilegia la erección de edificios político-administrativos y centros culturales de gran monumentalidad (Casa Rosada, Palacio del Congreso en Buenos Aires, los edificios legislativos de Montevideo, teatros como el Palacio de Bellas Artes en México, el Colón en Buenos Aires y el Municipal de Río de Janeiro). Estas obras fueron, en su mayoría de casos, realizadas con gran calidad estética por las burguesías locales, aunque en algunos sitios se procediera, siguiendo esta obsesiva enajenación europeizante, a levantar irrisorias réplicas en pequeño de la Torre Eiffel o del Arco del Triunfo de París en la aristocrática ciudad de Sucre, Bolivia.

En la política de remodelación del centro hubieron variaciones según las ciudades. En muchos casos fue una devastadora demolición y en otras una readecuación de las funciones.

En algunos casos como en Buenos Aires o Río de Janeiro, las burguesías se mantuvieron en el casco antiguo con todo el pres-

tigio que esto significaba. En otros casos como en México y en Lima las clases pudientes se retiraron a las periferias residenciales. En los primeros casos se modernizó y refuncionalizó el centro. En los segundos, éste sucumbió ante el desplazamiento ecológico. Esto tuvo que ver con el deterioro del centro y los movimientos de sectores populares hacia las grandes residencias del centro y por la atracción que provocó la creación de nuevas zonas residenciales creadas sobre nuevas avenidas, fraccionamientos de fincas o ciudades aledañas incorporadas a la ciudad (algunos ejemplos representativos son las colonias Roma y Juárez en México, Miraflores en Lima, La Alameda en Santiago). Estas nacientes sociedades capitalistas empezaron también a construir las bases materiales de su economía, vale decir puertos, obras de defensa, muelles, vías férreas, al mismo tiempo, que obras de drenaje, canalización de ríos y otras medidas sanitarias preventivas. En pocos años absorvieron los adelantos tecnológicos de los países dominantes (sistema de luz, de telecomunicaciones, etc.).

Es este, pues, el primer tipo de "planificación urbana" dentro de una orientación definitivamente burguesa y esteticista que se experimenta en el continente latinoamericano. No obstante, el radio de su acción se limita a pocas metrópolis cuyo brillo se contrapone a las inmodificadas ciudades que se mantienen al margen de esta "modernización" (a estas ciudades "coloniales", los ecos del ejemplo de Haussmann apenas llegaron con realizaciones aisladas como plazas o bulevards), carentes de toda planifi-

cación, aún cuando fuera tan insuficiente en términos de solución de la problemática urbana como la haussmaniana. Decimos insuficiente porque en última instancia una política de remodelación y sus medidas complementarias aplicada en Buenos Aires, México, Rio de Janeiro y otras ciudades latinoamericanas están lejos de responder a una organización urbana coordinada y la famosa "mano invisible" del capital continua imponiendo su dinámica. No olvidemos que recién después de la Segunda Guerra Mundial se instrumentan algunas regulaciones urbanas estatales que adquieren ciertos rasgos de planificación, antes los sectores empresariales, comerciales y terratenientes tenían en sus manos el control del espacio urbano (esto lo hemos visto de alguna manera en el punto anterior).

Esta suerte de planificación urbana manifiesta causas económicas, pero prevalecen los presupuestos ideológicos de las clases dominantes empeñadas en resaltar su poder social con formas afrancesadas y celebrar con suntuosidad el inicio del siglo que les empieza a pertenecer.

"Si la época que transcurre entre 1880 y 1930 tuvo una definida e inconfundible fisonomía fue, sobre todo, porque las clases dominantes de las ciudades que impusieron sus puntos de vista sobre el desarrollo de regiones y países poseyeron una mentalidad muy organizada y montada sobre unos pocos e inquebrantables principios que gozaron de extenso consentimiento. Eran ideas muy elaboradas y discutidas en el mundo, muy ajustadas a la realidad socioeconómica y política, y con ellas había elaborado la burguesía europea, en su época de mayor esplendor, una forma de mentalidad que entrañaba una interpretación del pasado, un proyecto para el futuro y todo un cuadro de normas y valores: triunfante, la burguesía industrial ofrecía el espectáculo del apogeo de su mentalidad triunfadora. Era -

inevitable que, entre tantas cosas, también aceptaran las burguesías latinoamericanas ese modelo de pensamiento de eficacia probada. Muchos matices se introdujeron en él, pero su núcleo fue recibido intacto y conservado fielmente hasta que las circunstancias demostraron que empezaba a ser otra cosa del pasado" (1).

(1) ROMERO, José Luis. Latinoamérica: las ciudades y las ideas. Editorial Siglo XXI, segunda edición, México, 1976. (Nota: la mayoría de la información de este punto se basa en este libro).

III.2 PRIMEROS GOBIERNOS POPULISTAS Y LA CIUDAD PARA EL CONSENSO

Entre los años 1931 y 1958, después de las crisis capitalistas, se intentan en algunos países de América Latina estrategias de desarrollo propiamente capitalista que en la mayoría de los casos son impulsadas por fuerzas sociales y políticas emergentes. Así surgen las llamadas "revoluciones" democrático-burguesas de corte populista. Esto fue lo que aconteció en Argentina con el gobierno de Perón (1946-1955); en México con el gobierno de Lázaro Cárdenas, (1934-1940); en Bolivia con el gobierno de Paz Estensoro-Siles Suazo (MNR), (1952-1958); en Brasil con los gobiernos de Vargas (1930-1945 y 1951-1954); en Ecuador, con el gobierno de Velasco Ibarra y en Perú con el movimiento político de Haya de la Torre (APRA) que nunca llegó a ocupar la presidencia pese a su importante influencia en el proceso político.

Recordemos que este período significó en América Latina un proceso de industrialización, la expansión del sector terciario, el establecimiento o fortalecimiento de la primacía de las empresas norteamericanas en las relaciones económicas externas de cada país, y expansión de la hegemonía de los Estados Unidos en América Latina. Y, traducido al efecto urbano, significó un verdadero éxodo rural-urbano, formación de periferias de clases "marginales", incremento del sector de clases medias, definición de una clase obrera, que además se comienza a sindicalizar, irrupción como clase dinámica de las "burguesías nacionales", y sig-

nific6,asimismo, el inicio de la crisis urbana con sus connotaciones actuales, la segregación socio-espacial, los déficit de vivienda, etcétera.

Según Ianni ⁽¹⁾ la ciudad sirve de base al populismo (pág. 96) y tiene entre sus militantes a los movimientos sociales urbanos. La capacidad aglomeradora del populismo tiene que ver con la naturaleza misma del fenómeno. Tiene, al mismo tiempo, la capacidad de responder a las aspiraciones de diversos sectores populares, nacionalistas y anti-imperialistas, y de las propias burguesías nativas sin necesidad de proponer un orden económico-político alternativo. Los partidos populistas se definen como policlasistas, antioligárquicos y reformistas, y aunque no poseen una doctrina precisa, su práctica permanente es la conciliación de clases. Importante papel desempeña la manipulación ideológica que en ocasiones llega a utilizar un lenguaje radical e inclusive socialista (aún cuando se cuida de ser calificado como comunista), y es esto lo que vamos a destacar, pues escaparemos al tratamiento del populismo en sí, brillantemente realizado por este autor.

Como podrá verse, solamente nos referimos a tres experiencias populistas: la del Movimiento Nacionalista Boliviano; la de Lázaro Cárdenas en México, y el proceso peruano donde sucesivos gobiernos y la acción del aprismo marcan un signo polí-

(1) IANNI, Octavi. La formación del Estado populista en América Latina. Serie Popular Era, segunda edición, 1990, México.

(*) Este aspecto urbano del populismo es discutible pues en México y en Bolivia las masas campesinas son el principal bastión del populismo.

tico a la actividad estatal como por ejemplo al gobierno de Odría (1948-1950).

Revisemos el caso boliviano. El golpe de estado del 9 de abril no significa uno más en la larga crónica de golpes de este Estado estructuralmente débil (*), es quizá el acontecimiento más extraordinario de toda la historia de la República(1). - Una insurrección popular que rebasa las directrices del movimiento nacionalista revolucionario (MNR) pone fin al gobierno oligárquico - minero, expresión de los "Reyes de Estaño", Patiño, Hoschild y Amarayo y los latifundistas, destruyendo profundamente su aparato militar. Con la instauración del gobierno revolucionario de Paz Estensoro se inicia un conjunto de reformas radicales entre las que sobresalen la Reforma Agraria, la abolición del "pongeaje" (forma esclava-servil), la nacionalización de las minas de estaño y un conjunto de derechos civiles, y otras medidas complementarias. Pocos años más tarde, el -- proyecto se desvirtúa y abre sus puertas al capital norteamericano y a una forma definitivamente burguesa que mantendrá, no obstante, su discurso populista, nacionalista y revolucionario. - Las razones fundamentales de este giro tienen relación con la naturaleza misma del "emenerismo" propulsor del cumplimiento de las tareas burguesas que en el caso boliviano, dada la crisis inflacionaria y el desabastecimiento de alimentos a partir de -

(*) En el punto III.5. volveremos a retomar el caso boliviano.

(1) ZAVALTA, René. Consideraciones generales sobre la historia de Bolivia. (1932-1971). En América Latina: Historia de medio siglo XXI. - Tercera edición, 1982, página 98.

1956, se ve poco a poco comprometida con los planes imperialistas, por la vía de la "ayuda norteamericana" con alimentos, créditos, concesiones que condicionan la reestructuración del ejército y el aislamiento de los sectores sindicales.

En esta tónica muy radical al inicio, pero ineficiente después, se inscribe el Decreto Ley del 27 de agosto de 1954 sobre la Reforma de la Propiedad del Suelo Urbano que resulta ser la "primera iniciativa en América Latina" (1). La ley afecta a todas las propiedades comprendidas en los radios urbanos de las capitales de Departamentos (Estados) mayores de 10,000 m². El Estado queda siendo propietario de las tierras que excedan ese número y/o se las transfiere a obreros y clase media, ya sea individualmente o agrupados en federaciones, sindicatos, asociaciones o dependencias públicas. Asimismo, aboga por la afectación de las propiedades rústicas en el radio urbano de las provincias. Una vez concluida la expropiación se debía iniciar los estudios de planificación urbana, costeados por los propietarios y, después, recibirían el terreno que les pertenecía en el cual debían edificar.

Doce años después, el resultado es el siguiente: sólo fue aplicado parcialmente en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, hubo total insuficiencia presupuestaria y decisión de implementar programas de vivienda y los servicios previstos. Los planes más económicos resultaron inalcanzables para el 66% de la población,

(1) ANDRADE, Ximena y otros. Políticas Agrarias y Urbanas en América Latina. Edición preparada por SIAp. Editorial América Latina. Bogotá, 1981, página 298-302.

los límites del radio urbano fueron imprecisos, trayendo como consecuencia la fragmentación y la especulación fuera de los mismos; las medidas de expropiación fueron insuficientemente complementadas por mecanismos operativos y modificadas por sucesivas administraciones; no existieron criterios coherentes sobre el uso de las propiedades expropiadas; no se prestó asistencia técnica a los sindicatos beneficiarios; hasta 1972, en La Paz se habían expropiado 95 hectáreas y distribuido entre 26 agrupaciones de obreros y empleados públicos... No tiene caso seguir adelante, solamente habría que reflexionar sobre el contenido de esta afirmación, confirmada por un artifice político de este proceso:

" No sabemos las razones reales que impulsaron a la administración de Paz Estensoro a sancionar el Decreto-Ley. Nuestra impresión, que estaría confirmada por comentarios de uno de los actores principales de esa administración es que el MNR trató de satisfacer las aspiraciones de los sectores medios urbanos, uno de los grupos principales que apoyaron al MNR en la revolución de 1952" (1).

En otras palabras: una concesión política-ideológica.

El populismo peruano, si bien no surge de un proceso insurreccional como el boliviano o como el mexicano, no llega ni siquiera a ser gobierno (en otro período desde 1968, otro sector canalizará los intentos populistas: el sector militar encabezado por Velasco Alvarado), es también explicativo del poder del discurso ideológico en materia de urbanismo. Vemos, por ejemplo, que en 1940 se promulga una ley de Expropiación. Con eso el Estado queda facultado para crear la infraestructura vial

(1) ANDRADE, Ximena y otros. Op. cit., página 298. Subrayado nuestro.

y urbana, la construcción de viviendas para familias de bajos ingresos. Sin embargo, este decreto no fue aplicado hasta 1955 y después de este año sólo en casos especiales. (1).

Los beneficiarios de los pocos programas estatales de construcción de vivienda multifamiliar de bajo precio (o subsidia - dos) , en la práctica resultan ser clases medias o alta con conexión política o sectores con capacidad de presión política, - según refiere Gustavo Riofrio , al caracterizar las políticas - de vivienda de este período (1). El mismo afirmará que lo que -- aparece como planteamientos generales de solución al problema - de la vivienda no es más que un "Discurso Político".

" Recién en la década de los años 40's, se empieza a hablar en Lima del problema de la vivienda...

La inmigración masiva a la ciudad se inició hacia fines de - los años 40's en que se inicia tímidamente el proceso de "sustitución de importaciones". Con ella el problema de la vivienda se convirtió en tema de discusión política. Como se señaló, - la reacción de las instituciones del Estado no tiene mucho de diferente de las políticas llevadas a cabo por otros sectores de - bajos ingresos y de sostener que la actividad constructora comandada por el Estado resolvería los problemas de vivienda de los - sectores populares. Evidentemente, se trata de un discurso po - lítico que no se cumple..." (2) .

Pero, más allá del discurso encontramos una verdadera prác - tica del proselitismo político con que se conduce a las barria - das limeñas surgidas como producto del fracaso estatal en mate - ría habitacional. Los asentamientos "marginales" ilegales se -

(1) Op. Cit., página 371.

(2) RIOFRIO, Gustavo. Papel del Estado y de los poderes locales frente a las demandas populares de vivienda de los sectores populares: el caso de Lima. Ponencia en el Tercer Encuentro del Grupo de Trabajo sobre Asentamientos Humanos Precarios Africa-América Latina. Octubre de 1981. Quito.

rán aceptados con tolerancia toda vez que son objetivos políticos de las distintas organizaciones y/o gobiernos.

"El proceso más espectacular es el iniciado por el general Odría en 1948-1950. En un contexto de represión política al Partido Comunista y, sobre todo, al APRA, que amenazaba con tomar el poder sobre bases antiimperialistas, el populismo de Odría es un intento directo de movilizar a las masas populares en torno al clientismo basado en la distribución de tierras y en la promesa de servicios urbanos..." (1).

Castells explicará inmediatamente cómo, en esta carrera competitiva, los diferentes partidos políticos se disputan el poder mediante la manipulación de la conciencia y organización de estos pobladores.

El populismo en el Perú y en América Latina toda, no es un fenómeno pasajero, al contrario, deja profundas marcas en el tipo de Estados, en los sindicatos, en los movimientos sociales urbanos, partidos políticos y hasta en las Fuerzas Armadas. En efecto, como veremos en páginas posteriores en el período de -- 1968-1972 un nuevo tipo de populismo entra en la escena política directamente desde el Estado. Estamos hablando del gobierno reformista y "revolucionario" de las FFAA de Velazco Alvarado (*).

(1) CASTELLS, Manuel. Crisis urbana y cambio social. Editorial Siglo XXI Segunda Edición, junio de 1981. México. página 159. Subrayado del autor.

(*) Este período lo analizamos en el otro punto porque tiene matices diferentes al populismo clásico, pero más de una vez estuvimos dispuestos a incluirlo en este apartado. Lo que evidencia una vez más la relatividad de nuestra tipología.

Por último veamos la relación entre el gobierno populista de Lázaro Cárdenas en México y las políticas urbanas.

Con frecuencia se habla de la época cardenista como una etapa de gobierno "socialista," en virtud de la posición anti-imperialista del presidente Cárdenas y trascendentes políticas como la Nacionalización Petrolera, la implantación de una "educación socialista" y el reparto de tierras a campesinos (el mayor después de la revolución de 1910). Sin embargo esta no es más que la panorámica a primera vista, reforzada por auténticos cambios que se suceden en la base económico-social del país. La realidad es que con Cárdenas, México se inscribe nítidamente en las fronteras capitalistas, aunque conservará hasta nuestros días una peculiaridad muy propia. El proyecto económico era, entonces, el logro de la industrialización mediante el ensanchamiento del mercado interno, contando con una definida intervención del Estado en la economía. El proyecto político populista se basaba en -- una alianza de clases integrada por la pequeña y mediana burguesías industriales, oficiales progresistas del ejército, intelectuales, líderes obreros y campesinos, campesinado, pequeños propietarios y proletariado. Con el cardenismo se crea un aparato estatal sumamente fuerte que, hasta hoy día, mantiene su hegemonía absoluta, a la par que su ancha base social. El eje de este poder será siempre la combinación sindicato (CTM)-partido (PRM hoy PRI) y Estado. En los últimos años del sexenio cardenista se produjo un endurecimiento de los mecanismos de control, el opacamiento de las aspiraciones de las masas trabajadoras que, de aliadas pasan a asumir el papel de subordinadas dentro de las

estructuras partidarias. Esta contradicción reivindicatoria-represiva sellará definitivamente el conjunto de medidas, programas y realizaciones urbanas de este período.

Ninguna investigación tan específica y completa encontramos sobre la relación entre el populismo y lo urbano como la -- realizada por Manuel Perlo sobre la ciudad de México en la época cardenista (1).

Perlo apunta su análisis en dos direcciones: las políticas de promoción habitacional directa y las políticas habitacionales reguladoras y refuncionalizadoras.

Esta diferenciación analítica resulta sumamente rica por su capacidad crítica, pues le permite comparar la "mínscula" - intervención directa del Estado en la solución de los problemas de vivienda con la "vigorosa y novedosa" intervención por canales fundamentalmente políticos en la formación, promoción y dominación de las colonias populares a través de sus reivindicaciones inquilinarias, de servicios o simplemente de tierra urbana, (invasiones, autoconstrucción).

Efectivamente, según puede constatar en su investigación, - basada sobre todo en las Memorias de la Dirección del Distrito Federal, algunas pocas construcciones, créditos y donaciones de viviendas obreras (ejemplo: 250 casas campesinas en Xochimilco) se realizan como continuación de proyectos de anteriores gobier

(1) PERLO, Manuel. Estado, vivienda y estructura urbana en el Cardenismo. El caso de la ciudad de México. Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M.. Cuadernos de Investigación Social 3. México, 1981.

nos o con fines propagandísticos. Sólo en este último aspecto resultaba exitoso para el gobierno pues "le brindaba oportunidad de adornar todos sus documentos oficiales (véase por ejemplo las Memorias del Distrito Federal)." (1). Y solamente esto justificaba la realización de estas construcciones, pues económicamente hablando no existía presión del sector privado de la construcción, los recursos eran preferiblemente canalizados hacia obras de infraestructura básica de la industria, agricultura y en servicios urbanos vitales; además, de la total incapacidad de pago de los sectores trabajadores y campesinos.

Muy distinta será la intervención estatal refuncionalizadora (aquella que actúa sobre un subsistema habitacional que ya existe y/o se encuentra en proceso de formación). A ésta dedicará el Estado todo su interés político, canalizará la fuerza de los movimientos de colonos, va a transferir por la vía autogestionaria su responsabilidad, y a partir de esto, conformará la poderosa base política-partidaria que hasta hoy posee el Estado mexicano.

Con una inteligencia aguda y sin salirse de los postulados socializantes el gobierno populista de Cárdenas supo enfrentar el creciente y espontáneo proceso de formación de colonias populares (de invasión, renta, y fraccionamientos fraudulentos), proceso netamente coyuntural. Durante 1937 y 1938 (a tres años de

(1) PERLO, Manuel. Op. Cit., página 68.

gobierno), el Departamento del Distrito Federal, a través de un aparato administrativo creado a los efectos (Oficina de Cooperación), pasa de "una actitud meramente coyuntural de respuesta - inmediata a una serie de problemas, a una política que no sólo reconoce la necesidad, lo positivo y el futuro de los asentamientos sino que incluso los promueve" (1). Esta política lo beneficia doblemente. Por un lado, ante la escasa respuesta a los problemas habitacionales por las políticas de promoción habitacional directa, la promoción de las colonias populares significan la mejor alternativa en términos económicos, pues como solamente se dan equipamientos mínimos se reduce las inversiones, y en tanto se promueve la autoconstrucción, se logra reducir el costo de reproducción de la fuerza de trabajo. Por otro lado, políticamente la institucionalización de las demandas de los colonos significa la cooptación del movimiento de colonos bajo el control estatal, en virtud que a estos se los incluye dentro de los lineamientos del Partido de la Revolución Mexicana y los demás organismos dependientes.

Décadas después, durante el gobierno de Luis Echeverría -- (1971-1978), el populismo sería resucitado en un contexto económico distinto, signado por la crisis económica y la crisis de legitimación del sistema. La política de vivienda destacará dentro de los programas de beneficio social. Pero esto es tema del punto III. 3 .

(1) FERLO, Manuel. Op. Cit. página 73.

III.3 GOBIERNOS "REFORMISTAS-ASISTENCIALISTAS": UNA MANERA DE RESPONDER A LOS CONFLICTOS SOCIALES, A LOS MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS.

Veamos a continuación tres tipos de regímenes que implementan impactantes medidas políticas y económicas, en los que resalta una política urbana sin precedentes. Nos referimos al régimen de Luis Echeverría en México, (1970-1976); de Velasco Alvarado en Perú, (1968-1972); y de Frei en Chile, (1964-1970).*

Antes, sin embargo, valga la pena aclarar que están en consideración países con características realmente distintas en su conformación económica y naturaleza estatal. Por ejemplo, el gobierno de Frei es resultante de un modelo democrático-representativo con larga tradición en Chile y representa una coyuntura pre-revolucionaria. El gobierno de Alvarado por su parte, es una dictadura militar de corte progresista, según algunos analistas, que inclusive suelen analizarlos como modelo definitivamente anticapitalista y con atisbos de socialismo, posición que no compartimos. El régimen de Echeverría, por su parte, se inscribe dentro de un estilo monolítico de gobernar, a través del partido hegemónico desde la época cardenista: el PRI. Ciertamente también procede de un proceso electoral como

(*) Corresponde también a un estilo de gobierno reformista los casos de Guatemala durante el período de Arbenz, el de Brasil durante el gobierno de Goulart (1960-1964), y en cierta manera el gobierno de Torrijos en Panamá y de Carlos Andrés en Venezuela. El caso brasileño no lo analizaremos por falta de información. Los otros hemos preferido incluirlos en otro acápite, por su naturaleza económica diferente.

es el caso de la procedencia del gobierno chileno, empero las características de este sistema electoral son desde lejos menos democráticas y representativas. Surge además, en un momento de crisis económica-política como también sucede con el caso peruano, y, además, se ha sucedido un crecimiento vertiginoso en algunas ciudades.

Hecha esta salvedad, válida también para todos los casos esquematizados en nuestra tipología (ya hemos hablado de sus limitaciones), vamos a puntualizar los elementos comunes que los entrelazan. El principal es el crecimiento y ascendente politización de las masas urbanas, cuya presión define, parcialmente las políticas del Estado: a) aparición de un verdadero programa público de amplias proporciones de vivienda para los trabajadores; b) una política de regularización de la tenencia -- ilegal del suelo urbano; c) una política de descentralización regional y de desconcentración urbana; d) desarrollo de un nuevo aparato institucional de decisión política y de control técnico; e) intento de creación de un marco jurídico global capaz de sustentar legalmente las iniciativas reformistas en materia de política del territorio. (1).

El caso Mexicano es uno de los más interesantes y "exitosos" políticamente. En el período de Echeverría el Estado se propone "combatir" las tensiones económicas y socio-políticas, así como el de superar una de sus peores crisis de legitimación

(1) CASTELLS, Manuel. Crisis urbana y cambio social. Op. Cit., página 135. Este esquema es hecho por Castells para México, y nosotros lo extendemos, aunque parezca un poco forzado, a los otros países; exceptuando el punto a).

de los treinta últimos años (1). Sin romper necesariamente con el capital extranjero, con los monopolios privados, con el carácter capitalista del Estado, se implementa una estrategia -- que responde a la necesidad de recuperar la influencia en las masas populares y a redefinir el modelo económico dependiente -- frente al imperialismo. Así se ponen en práctica un vasto conjunto de políticas de "beneficio social", políticas salariales y otras tantas que no señalaremos aquí, dentro de las cuales destaca la política de vivienda que arranca con fuerza en 1972, a raíz de la creación de Fondos de Vivienda: Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y, poco después, el FOVISSSTE, organismo equivalente al anterior pero orientado a los empleados del Estado.

La creación e impulso de los Fondos tuvieron aceptación -- prácticamente generalizada. Los industriales con más de cien obreros en sus empresas se libraron de la obligación (XXI del artículo 23 de la Constitución), de dotar de vivienda a sus trabajadores (artículo que no se cumplía de hecho pero que generaba progresiva inconformidad en los asalariados). La fracción de la burguesía ligada al sector de la construcción aplaudió -- con entusiasmo esta medida que les ofrecía copiosas ganancias, pues la construcción de las viviendas públicas continuaba a cargo de contratos a constructoras (*). La burocracia sindical la

(1) SALDIVAR, Américo. Ideología y política del Estado México (1970-1976) - Siglo XXI Editores, primera edición, México, 1980, página 12.

(*) El caso mexicano es vuelto a retomar en un punto que se desarrolla después, destacando el aspecto económico de las políticas urbanas.

aceptó plenamente, entre otras cosas, por la vía de este mecanismo, la manipulación, el control de los sindicalizados sería más eficiente. Y los derecho-habientes proyectaron en el programa sus aspiraciones de vivienda pues, mal que bien, el período significó un incremento sustancial del número de casas - (101,000 hasta 1976) y el otorgamiento de préstamos (99,000 -- créditos hasta el mismo año).

Sin embargo:

"...las dimensiones del problema son tales que dicho esfuerzo aparece modesto con respecto a la masa de los derecho-habientes. En efecto, el estudio de COPEVI (1976), calcula que reuniendo los tres organismos públicos (INFONAVIT, FOVISSSTE, y FOVIPI), su demanda efectiva corresponde al 30% de la población...". (1).

Habría que agregar que el INFONAVIT apenas satisface el 3% de la demanda real y que, además no olvidemos que la mayor limitación del programa es que quedan al margen miles de familias que no gozan siquiera del privilegio de un empleo asalariado y estable que ofrezca la seguridad social, por lo que esta política no los afecta en absoluto. Para ellos se diseñan otras medidas tales como la creación de una serie de fideicomisos públicos que legalizan los terrenos producto de invasiones. Son los casos de FIDEURBE, AURIS y la entidad pública financiera NAFINSA. Hasta 1975, setecientos cincuenta y una colonias

(1) CASTELLS, M. Op. Cit., página 136.

populares (751) estaban en proceso de regularización o totalmente regularizadas. Esta política desencadenaba, por lógica, el incremento de más ocupaciones ilegales de tierras por fraccionadores o por colonos, siendo los primeros los más favorecidos. Un ejemplo muy cercano basta para ilustrar la promoción gubernamental de la invasión, combinada con la disponibilidad de las masas urbanas. A cinco días del informe presidencial de Luis Echeverría (1° de septiembre de 1971), se produce una invasión en gran escala en los terrenos colindantes a la U.N.A.M. hoy Santo Domingo, "Nosotros nos basamos en lo que dijo el presidente: todo mexicano tiene derecho a un pedazo de tierra". (1) - Aún así, no debemos pasar por alto que aquí no se da sólo una política asistencial desinteresada, también están presentes los beneficios para los fraccionadores mediante la incorporación de estas tierras al mercado capitalista y su correspondiente valorización. Además, no todas las invasiones fueron toleradas, - pues las que afectaban a zonas de valor o eran por sectores de izquierda o no alineados al PRI, fueron reprimidas. Las ciudades perdidas como Netzahualcoyotl levantadas sobre la desecación del lago de Texcoco, tierra carente de valor, son el ejemplo de las políticas tolerantes.

Con la llegada al poder de Velazco Alvarado se instaura el "gobierno revolucionario" de las FFAA y el Estado peruano asume un nuevo carácter populista, declarándose "anti-oligárquico", "anti-imperialista", "nacionalista", "socialista", "anti-comunista" y "corporativo". Y no sólo fueron declaraciones radi-

(1) Testimonio de una habitante de esta colonia, entrevistada personalmente.

caloides, en la práctica realizó la nacionalización del petróleo (IPC), una importante Reforma Agraria, control de Empresas mineras como el complejo minero Cerro de Pasco o el yacimiento de hierro de Marcona, control del comercio exterior del cobre, expropiación de medios de comunicación, e intervención en los más diversos sectores de la economía; medidas cuyo tono crearon inclusive alarma en los sectores gobernantes estadounidenses que asomaron el comentario de "cubanización del proceso peruano". Sin embargo, en América Latina se ha probado que las nacionalizaciones y otras medidas estatizantes no necesariamente son cualitativamente transformadoras; pueden representar un programa de modernización del aparato productivo capitalista, como bien lo han demostrado las nacionalizaciones (de petróleo y hierro), en Venezuela, México u otros países.

Lo evidente es que el Gobierno Revolucionario de las FFAA viene a llenar un vacío político importante en un momento de crisis social y política bastante grave. En este ámbito el problema urbano va a ser de primerísimo orden y las políticas del Estado se dirigirán, ante todo, a las Barriadas, focos contestatarios importantes.

Así, el gobierno no sólo será tolerante con las invasiones y barriadas, sino que a partir de éstas diseñará una política que las acepte "como modalidades del desarrollo urbano". Se parte del criterio que hay que prevenir las barriadas antes de su surgimiento, por lo que se plantean procesos masivos de ocupación, fomentados directa o indirectamente por el Estado.

Pero esta no es una particularidad del régimen militar, el proceso de ocupación "permisible" tiene sus antecedentes en anteriores gobiernos (como habíamos visto anteriormente), sobre todo desde la promulgación de la Ley de Barriadas en 1961 con el gobierno de Belaunde Terry. Y paradójicamente, la primera actitud gubernamental al iniciar el gobierno fue la represión de invasiones y a los organismos que las impulsaban, no obstante la resistencia y su fracaso inmediato lo llevan a definirse y descubrir que para encontrar apoyo al proyecto político, no sólo hay que apoyar dichos procesos, sino iniciar un proceso de asimilación de los pobladores.

Es interesante destacar que el Estado no se ve obligado a oponerse a los sectores dominantes, pues todo el proceso se realiza en sus extensas áreas, expresamente zonificadas para ser utilizadas como urbanizaciones populares de interés social, y en tierras de bajísima calidad (eriazos) no ligados especialmente a los mecanismos de mercado ni a la propiedad privada.

A los efectos de organizar y controlar este proceso de ocupación, se crea la Oficina Nacional de Pueblos Jóvenes con atribuciones directas en las barriadas, se perfecciona el Ministerio de Fomento y Obras Públicas y el Instituto Nacional de la Vivienda, se crea el Ministerio de Vivienda el que, obviamente, responde a otras exigencias más. Pero en esta conformación institucional destaca la creación del Sistema Nacional de Movilización

Social (SINAMOS), aparato político-ideológico cuyos objetivos son encuadrar verticalmente a los pobladores, conectarlos al Estado, coordinar y dar capacidad jurídica a la red de asociaciones y organismos privados, nacionales o internacionales preexistentes. SINAMOS actúa en diversos sentidos, promoviendo a nivel económico los sistemas de ahorro y cooperativas; a nivel jurídico, la legalización de tierras ocupadas; a nivel político, la canalización de la participación política, con tal éxito que en 1970 nucleaba al millón de habitantes. No obstante, al final del período entra en crisis, producto de los límites estructurales de las iniciativas reformistas y los brotes de movilización espontánea que pese a la represión, no pueden ser contenidas (1).

Un conjunto de disposiciones legales y medidas complementarias apoyan la política, como es el caso de la Eliminación de Juicios y Desahucios hasta que las zonas sean calificadas como "barrios marginales", (Ley 16 762); la Ley contra la especulación (Ley 1 459). Esto afectó negativamente a los fraccionados ilegales y positivamente a los pobladores quienes dejaron de pagar alquileres y se aceleró la calificación de barrios marginales, pues la mayoría de los asentamientos de barriadas fueron reconocidos o están en proceso de serlo.

Como puede constatarse, la tierra no ha sido un obstáculo para la realización de una política de vivienda(1). Práctica--

(1) CASTELLS, M., Op. Cit., p'ágina 1965.

(2) RÍO FRÍO, Gustavo. El Estado y las políticas de tierra urbana. Ponencia presentada al XV Congreso Interamericano de Planificación. Morelia, Michoacán. Octubre de 1982.

mente no es posible una comparación entre las acciones viviendas del gobierno de Echeverría con el de Velasco. Evidentemente, existe un desfase notorio entre la jerarquía dada a la política de tierra y a los asentamientos que la ocupan y a la política de vivienda. Los propósitos explícitos ("lograr una vivienda digna para cada familia", "ofrecer una amplia gama de soluciones habitacionales", "promover la autoconstrucción para familias de bajo ingreso", dándoles apoyo técnico (como planes, créditos, exoneraciones), etcétera, difieren de la realidad.

El Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano creado por decreto ley el 21 de marzo de 1969 no acomete, en toda su dimensión, el problema ni el equipamiento básico ni mucho menos la construcción de viviendas para los sectores populares. La autoconstrucción sigue siendo pues una iniciativa total del poblador, favorecida, claro está, por la seguridad en la tenencia -- ofrecida por el Estado.

" De manera general, puede decirse que el desarrollo de las barriadas limeñas, es el fruto del esfuerzo de la población que allí habita encuadrada política y técnicamente por la acción estatal. Los resultados y perspectivas de dicho proceso dependen del resultado del encuentro de intereses contradictorios, derivados de la pobreza de la población, su organización y demandas al Estado, por un lado, y por el otro, de los intereses generales arbitrados por el Estado. La preservación de los mecanismos de segregación espacial y de mercado de tierra urbana, el menor gasto en subsidiar la vivienda, así como la preservación de la industria de la construcción orientada a sectores medios y altos". (1).

(1) Op. cit. página 22.

Si hasta 1976 las políticas urbanas tuvieron un tono conciliador, clientista, reformista, por la vía del reconocimiento a las barriadas y a sus movimientos, después de 1976, con la inauguración de una segunda fase de la dictadura militar, dentro de un nuevo contexto de crisis económica y política, la relación de Estado y barriadas cobrará la forma de conflicto. El Estado, por una parte, implementará la represión y se desentenderá del problema de vivienda y tierra; desaparecerá SINAMOS y se producirá el resquebrajamiento de la organización vecinal. En 1980-81 con el inicio de un régimen "democrático" representativo (segundo gobierno de Belaúnde), se producirá simplemente un cambio de tono político ante las expectativas del proceso que se inicia, sin embargo, las respuestas no pasarán de ser superestructurales mediante la creación de diversos organismos urbanos.

Esta evolución resulta muy original pues paradójicamente una dictadura militar como la de Velazco Alvarado resulta más amplia en su acción urbanística que un gobierno "democrático" como el de Belaúnde Terry, la que depende enormemente de la presión social. Es por demás claro este comentario:

" El Perú que vio llegar al gobierno de Belaúnde Terry vio, al mismo tiempo, un retroceso en los pasos en favor del pueblo, dados por Velazco Alvarado -limitados a la postre por Morales Bermúdez- bajo el axioma de que los militares nunca fueron buenos en sus medidas como gobernantes. Esta pudo ser generalmente una regla acertada, pero existen excepciones como el caso de Cárdenas en México, el del General Torres en Bolivia y, precisamente, Velazco en Perú que no pueden ser obviados.

La reprivatización de diversos centros laborales dió que decir de Belaunde, así como varias decisiones de corte más patronal que popular...(1).

Analicemos, por último, el gobierno demócrata cristiano de Frei (período 1964-1970). En principio hay que puntualizar - que este régimen opta por la estrategia desarrollista, la modernización del aparato productivo y la participación creciente del Estado en las actividades económicas. Su programa de desarrollo contempla la reorientación de la producción, revitalización del sector exportador, impulso a la Reforma Agraria, la "chilenización" del cobre, el incentivo en el Pacto Andino y ALAC, incentivo a la industria de bienes de uso y de consumo duradero (2) y otras medidas que no se enumeran .

En tanto que el momento económico-político está signado - por una crisis integral de estructuras, alta inflación y endeudamiento, alto nivel de politización y crecimiento de la presión de las organizaciones de izquierda, el gobierno intentará responder en lo político con una actitud pluriclasista reformista, siguiendo el principio de la "Integración Nacional de los sectores y zonas marginales", cuidando mucho su imagen de estado "benefactor", para mantener su base social, y en proyección hacia el proceso electoral siguiente (1970). Esta posición es definida por Segre como una política "no intransigente y paternalista" (3).

-
- (1) PERIODICO EL DIA, domingo 28 de agosto de 1983, página 13.
 - (2) LABRA, Pedro. Estilos de desarrollo y la práctica de la planificación urbano-regional en América Latina: el caso de Chile, 1964-1980. Revista Interamericana de Planificación. Vol. XVI, No. 62, página 44.
 - (3) SEGRE, Roberto. Estructuras ambientales en América Latina. Editorial Siglo XXI, página 217.

En este sentido el gobierno de Frei impulsará la creación del Ministerio de Vivienda (1965), y las corporaciones dependientes como las corporaciones CORVI, COU, CORMO, CORHABIT. El Ministerio de Vivienda es poseedor de un gran presupuesto que le hubiera permitido (si hubiera habido intención de hacerlo) construir 40 000 unidades de vivienda anuales, sin embargo, en toda la década de los años 60's, durante los dos gobiernos demócrata-cristianos apenas se construyen de 12 a 14 mil viviendas, orientadas más bien a sectores medios (viviendas de bloques y torres residenciales), etapa constructiva de gran empuje que beneficia altamente a las empresas constructoras monopolísticas (40 de las 600 empresas absorben el 70% de las obras). - Igualmente crea los Planes de Ahorro Popular (PAP) que posibilita que en seis años se entreguen ochenta mil lotes y viviendas que, por sus características viene a ser una solución habitacional insuficiente dada la precariedad, carencia de servicios y áreas verdes de estos conjuntos de viviendas.

Los límites estructurales del gobierno hacen que la experiencia reformista fracase con su consiguiente desbordamiento y en respuesta a las presiones de la población y con miras al VOTO electoral amenazado, se trazan algunos programas. Estos son el Programa de Distribución de Tierras Urbanas, "Operación Sitio" u "Operación Tiza", u "Operación Techo sin servicios", u otorgamiento de viviendas de emergencia ("las mediaguas").*

(*) Estos nombres refleja exactamente el límite de las acciones pues se reduce a delimitar con tiza los terrenos, como en el caso de la Operación Tiza.

Asimismo se impulsa el desarrollo de organizaciones de masas de los pobladores y toda una serie de aparatos de integración, al igual que se transforman las instituciones de poder local cuando en 1968 se crean las Juntas de Vecinos directamente elegidas por los habitantes. Este proceso que pretendió ser controlado por la democracia cristiana en su favor, fue ampliamente rebasado por las fuerzas de izquierda y reestructuradas por parte de la población, esta vez en la modalidad de "Comités de Pobladores" que reivindicaban vivienda y servicios, y los "Comités sin Casa" que iniciaron un proceso masivo de invasiones organizadas y politizadas, sin precedente en la historia chilena. Los asentamientos producto de las ocupaciones ilegales recibieron el nombre de "Campamentos de Pobladores" y, en 1970, alcanzaba 300 000 habitantes. La primera actitud gubernamental fue la represión, con saldo de muertos en algunos casos, posteriormente ante el acercamiento del proceso electoral disminuye la represión y se pasa, virtualmente, a la aceptación matizada con promesas de títulos, servicios, infraestructuras, etc., claro está que se canaliza la ocupación en zonas de poco valor urbano.

Si en el caso de los gobiernos de Echeverría y Velasco Alvarado el reformismo cosecha éxitos políticos, aunque las soluciones habitacionales no tuvieran el alcance suficiente para cubrir los déficit reales, en el caso del gobierno de Frei el grueso de la cosecha revertirá para los sectores opositores. Tan es así que gran parte de los movimientos sociales urbanos,

dirigidos por organizaciones políticas centralizadas en la U.P u otros partidos anti-gubernamentales, impulsarán el triunfo del gobierno socialista de Allende y, al menos. en los primeros momentos, serán su principal base de apoyo. Esto lo veremos con mayor claridad en el punto III. 7.

III.4 DICTADURAS NEO-FACISTAS* Y LA CIUDAD DE LA DISCIPLINA¹.

Como es sabido, en 1964 con el derrocamiento del gobierno populista de Goulart, se implanta en el Brasil el primer régimen dictatorial propiamente "neo-facista sui generis" de América Latina (2). Una década después, con el golpe militar de Videla en Argentina (1976), se terminará de configurar el bloque militar del llamado Cono Sur, integrado, además de los mencionados, por el régimen banzeristas en Bolivia (1971-1977), el régimen militar uruguayo, desde 1973; y el régimen "pinoche-tista" en Chile, desde 1973**.

Económicamente, los países mencionados tienen el rasgo común de ser países con un proceso de industrialización bastante sólido que arranca, prácticamente desde comienzos del siglo -- (excepto Bolivia) pero en este análisis lo que más interesa resaltar es sus coincidencias en el ó los modelos económico-político-militar que se intentan aplicar desde esa época. Todos

-
- (*) También ha recibido otras definiciones como "autoritarismo burocrático", "dictadura militar de nuevo tipo", "régimen de excepción", "neoliberalismo autoritario".
- (1) RODRIGUEZ, Alfredo. Cómo gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados. Revista Interamericana de Planificación. SIAP. Volumen XVII, número 65, marzo de 1983, página 140.
- (2) KAPLAN, Marcos. Para un balance de la crisis en el Cono Sur. Trabajo presentado en la Mesa Redonda "Visión actual de América Latina". Cuaderno del Instituto Dr. José María Luis Mora, primera edición, 1983, México, páginas 7-9.
- (**) En los últimos años se ha sugerido la inclusión dentro de esta caracterización de países que han modernizado impresionantemente el aparato gubernamental sobre todo en lo militar, actuando consecuentemente contra los movimientos de insurgencia. Estos casos han sido los de Honduras y Guatemala. Sin embargo, no los estudiaremos por falta de definición de nuestra parte y escasa información.

los regímenes son la respuesta represiva a la agudización de la lucha de clases que iba desde la intensificación de las luchas reformistas, populistas hasta empezar a tomar un giro francamente socialista, dada la presencia del movimiento obrero y popular en estos procesos. Como sabemos, es el bloqueo procesos socialistas constitucionalistas como el de Allende donde habíamos señalado que los movimientos sociales urbanos tenían un peso importante; como el argentino; donde desde 1968 hasta 1973 - se vive un proceso de ascenso de la lucha política y militar de los grupos peronistas y/o izquierdistas; al ascenso de la lucha uruguaya por el movimiento guerrillero urbano "Tupamaros"; y como una respuesta al proceso revolucionario boliviano, en el cual la Central Obrero Boliviana (COB) y los sectores populares gobiernan virtualmente con el General Juan José Torres en la Asamblea Popular (organismo popular equivalente al Congreso), y como una respuesta al proceso populista que en la época de Goular (1960-1964) alcanza en Brasil su mayor expresividad.

Es así que América Latina, donde el "golpismo" y las "dictaduras" eran desde hace mucho parte sustancial de su historia, ve llegar un nuevo modelo de dictadura cuyas principales características describiremos inmediatamente.

El seguimiento de la Doctrina de Seguridad Nacional y la conformación de un Estado de Excepción; la modernización del aparato militar y paramilitar y su acción de represión sistemática; el establecimiento de la hegemonía que se restringe a las

FFAA y a las nuevas élites económicas (capitalistas agrarios, financieros e industriales ligados a las transnacionales, y en menor medida la tecnocracia burocrática-civil y la pequeña burguesía); la supresión de todas las garantías de la democracia representativa (libertad de prensa, sistema parlamentario, sistema de partidos, organización gremial, derechos humanos, etc.).

Complementando la coacción política se intenta la legitimación mediante la estrategia ideológica que usa "en grado sin precedentes las formas simbólicas del Poder", utilizando las técnicas y los mecanismos informativos para adoctrinar compulsivamente sobre un conjunto de valores anti-comunistas, la difusión de la extrema ideología desarrollista liberal y el discurso apologético del "orden", la "libertad", la "seguridad nacional", el nacionalismo, etc. Además, los gobiernos del Cono Sur han actuado coordinadamente como un bloque en distintas tareas represivas asumiendo, sobre todo Brasil y Argentina, papeles de "gendarmes", en lo que sería una especie de regionalización de la represión y, en el plano económico, actuando como subimperialismos con afanes expansionistas, (el caso brasileño es en este último aspecto el más representativo).

A la "manu militari" del "totalitarismo", le correspondió a nivel económico, "la mano invisible del libre mercado" (1).

(1) VILLAREAL, René. Monetarismo e ideología. Artículo en la Revista - Comercio Exterior, volumen 32, número 10, México, octubre de 1982, página 1 067.

Este nuevo liberalismo económico teorizado por el economista monetarista Milton Friedman, es llevado a Chile, Argentina y Uruguay por los "Chicago's Boys", reformulando radicalmente el papel del Estado *. La receta consistió en eliminar al Estado Keynesiano (Nuevo Leviathan) y retornar al Estado Natural vía la reducción de tasas de impuestos a los "ricos", es decir, vía la reducción del "Estado impositivo"; en la disminución de los gastos sociales, o sea, eliminación del Estado "benefactor"; en la supresión de los controles y regulación del mercado, en otras palabras eliminación del "Estado regulador". El modelo neo-liberal del Cono Sur es pues, contrario a toda acción planificadora del Estado, pues se orienta a debilitar su papel, postulando la libertad de empresa, el libre mercado y el libre comercio, sin restricciones. El papel del Estado debe ser, en este contexto, solamente el garante político de la aplicación y continuidad del modelo,

En el caso brasileño no fue aplicado propiamente el esquema de los "Chicago's Boys", sino el modelo desarrollista-tecnocrático-represivo más exacerbado que, paradójicamente refuerza el intervencionismo estatal y, al mismo tiempo, retrocede ante la planificación democrática del período anterior. Contradicción oficializada en lo que define el presidente Medi-

ci en 1969, como "planeación sin plan" (1).

El Estado brasileño resulta fuerte, represor y centralizador y mantiene su continuidad como importante interventor en la creación de una modernísima base infraestructural para la penetración de los oligopolios multinacionales.

En Bolivia, el régimen banzerista no está en condiciones de aplicar un modelo económico del tipo friedmaniano o brasileño porque la economía del país es sumamente débil, poniéndose en cuestión inclusive la existencia de un sector consolidado de la "burguesía nacional", y porque la fuerza del movimiento obrero organizado impide crear condiciones para medidas económicas tan represivas como las friedmanianas. Sin embargo, varias de sus políticas están en concordancia con el bloque del Cono Sur, sobre todo en lo político, y su fuerza queda demostrada en el hecho que gobernó siete años, lo que en un país como Bolivia con inestabilidad gubernamental continua, significa un largo período. Aún así, su fuerza es relativa y la realización de una Huelga de Hambre (1967) lo corroe en poco tiempo. (Los casos boliviano y brasileño los analizamos también en los puntos III.5. y III. 6, respectivamente.

Hoy día, casi todos estos modelos están profundamente cuestionados por la práctica misma. El "milagro chileno" derrumbado y sujeto a las protestas que desde mayo de 1983 se realizan -

(1) MONTEIRO, L., Celso. Tres décadas de alguna planeación en Brasil - - (1950-1980). Revista Interamericana de Planificación, volumen XVI, número 63-64 (dedicados enteramente al Brasil), septiembre-diciembre de 1982, página 85.

mensualmente. La dictadura argentina empieza a resquebrajarse desde la crisis de las Malvinas y por la crisis económica del país. El "milagro brasileño" (que arranca antes de 1964 pero se consolida en los setentas) muestra hoy su fracaso y las consecuencias de la artificiosidad del gran crecimiento económico brasileño, que resultó ser incluso un importante exportador, - se resumen ahora en el hecho de ser junto con México y Venezuela, el país con una mayor deuda externa.

No vamos a ir más allá de esta caracterización, pues nuestro interés es analizar las políticas urbanas, en estas condiciones de dictadura neofascista.*

Haciendo una analogía entre los postulados de Maquiavelo - en su "arte para gobernar" y la política urbana represiva del régimen chileno, Alfredo Domínguez escribe:

" La política urbana que Maquiavelo presenta en el Príncipe, tiene una actualidad y vigencia que nos sorprende. No son acaso esas recomendaciones muy similares, lo que ha ocurrido en nuestras ciudades."¹

Y continúa más adelante:

" La población fue dispersada, separada al haber sido socialmente atomizada en sus poblaciones y en sus lugares de trabajo. La ciudad, el escenario urbano se ha convertido en el espacio de la disciplina. Represión y mercado, simultánea y complementariamente disgregan y segregan a la población. La disciplina y el mercado disuelven a la población en individuos controlados, moldeables, ubicables y ubicados." (1)

(*) Me referiré especialmente al caso chileno y medianamente al brasileño, en virtud de limitación en la información.

(1) DOMÍNGUEZ, Alfredo. Op. Cit., páginas 135-136.

Si recordamos la situación urbana de la época de Frei y de Salvador Allende vendrán a la memoria la presencia de los movimientos sociales urbanos, irrumpiendo libremente en el escenario urbano, y un notable intervencionismo estatal en materia de planificación urbana y regional. Chile es uno de los países - que, a nivel institucional y en algunas experiencias prácticas, intentara desarrollar un sistema de planificación nacional. El gobierno de Pinochet romperá radicalmente con estos estilos de acción urbana y la "planificación urbana" cederá el paso al "control urbano".

Las políticas urbanas que, en el caso de la democracia cristiana, obedecían a una respuesta reformista a la presión de las masas, y en el caso de Allende a una satisfacción (muy limitada) de las aspiraciones del movimiento popular, que era el bastión gubernamental. En el gobierno dictatorial serán exclusivamente el "discurso del poder" y, cuando se implementan algunas políticas, estarán orientadas a dar respuestas de emergencia, como es el caso de los planes para sectores extremadamente empobrecidos, - por un lado, y por otro a transferir el papel del Estado en la regulación de tierra, vivienda, etc. al sector privado, siguiendo el proceso de privatización y desnacionalización de toda la economía chilena.

Veamos con más detenimiento lo enunciado.

El territorio y la ciudad se convierten en un "objetivo militar" en un "teatro de guerra", porque para asumir el control -

la ciudad es dividida en zonas militares en las cuales se mantienen unidades vecinales controladas, directamente, por el poder central; por supuesto, se ha destruido previamente a las organizaciones de barrios y, "erradicando" a los Campamentos de Pobladores, otra hora sumamente activos. Los municipios son intervenidos y se nombran en sustitución de los Alcaldes a Delegados militares que se encargan, a parte de sus tareas represivas, de -- traspasar algunas tareas municipales al sector privado. La atención poblacional de estos organismos se reduce al mínimo: centralizar los recursos para programas de tratamiento de "extrema pobreza urbana" y los programas de "empleo mínimo". En Chile, en el esfuerzo por romper con el pasado y el "totalitarismo marxista", se borran hasta los nombres de las calles y se logra mantener un rígido control ciudadano con la aplicación de diversas medidas como el estado de sitio, la suspensión de derechos ciudadanos, y el cerco económico-político total a las áreas de vivienda popular, permanentemente amenazadas de erradicación, desalojo u otras necesidades que poco a poco habían conquistado en períodos anteriores.

Controlada la ciudad, política y militarmente, lo urbano va a ser entregado al arbitrio del libre mercado. En otras palabras, la ciudad y sus elementos se convertirán en un objetivo -- económico. El régimen pinochetista a través del Ministerio de Vivienda implementa una política de vivienda que contrasta enormemente con la de los gobiernos anteriores, oponiéndose a lo que ellos califican como "excesivos controles" de la "planificación urbana tradicional".

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo hace explícita su política en relación a la vivienda, señalando que:

" La política habitacional busca establecer las condiciones necesarias para que el mecanismo que canalice el conjunto de la oferta y demanda habitacional sea un amplio mercado inmobiliario privado". (1)

Es decir, se plantea el traspaso de las funciones de MINVU a las empresas privadas, lo que significa el abandono total a los sectores que no pueden acceder al mercado de la vivienda y el aumento de las soluciones habitacionales para los sectores económicamente de mayores ingresos.

Según datos de Francisco Sabatini (2), en diciembre de 1979 el 58% de las viviendas ofertadas públicamente en el mercado de Santiago, estaban localizadas en el área Oriente, donde se ubican las tres comunas de mayores ingresos de Santiago, lo que contrasta con el 20% que en el período 1965-1973 se concentró en esta misma área.

El sector inmobiliario se nutre fuertemente del Estado (subsidiador) y del gran flujo de créditos de la banca privada internacional que, a partir de 1973, tiene las "puertas abiertas"; obviamente estará sujeto a las variaciones de este sector financie

(1) MINVU, declaración de 1977.

(2) SABATINI, Francisco. Precio del suelo y tendencias globales de la economía: el caso de Santiago, 1980-1981. Ponencia especialmente solicitada al autor, para ser presentada al XIV Congreso Interamericano de Planificación de la SIAP, Morelia, Michoacán, México. Octubre de 1982.

ro. Desde 1981 la economía y el sector inmobiliario, en consecuencia, entran en una fase recesiva disminuyendo el ritmo de construcción.

La privatización que acusa el suelo urbano no es menos decidida que la política de la privatización de la vivienda. En primer lugar, el Estado prácticamente se desentiende de las inversiones en infraestructuras para incorporar suelo a la ciudad, pero sí es muy rígido en las políticas de erradicación de "campamentos" y otros asentamientos con el objeto de liberar dichas tierras y ponerlas al mercado. No es casual que los principales campamentos erradicados sean los ubicados en áreas residenciales; complementa estos desalojos o reubicaciones con una política de regularización de la propiedad en favor de los antiguos propietarios de terrenos invadidos por los pobladores. Asimismo, el Estado suprime los "límites urbanos", flexibiliza la zonificación, permite la indiscriminada subdivisión de predios agrícolas por parte del sector inmobiliario. Sólo la primera medida (eliminar límites urbanos), permite incorporar 64 000 hectáreas en la periferia de Santiago. Con esto y con otras medidas, el Estado liquida sus reservas estatales y las transfiere al sector privado.

El mismo autor dirá:

" En suma, la actual política del suelo busca adecuar el funcionamiento de este mercado (o mercados del suelo) a las necesidades planteadas por el desarrollo urbano, especialmente a los requerimientos del sector de construcción de viviendas. El establecimiento de un amplio mercado inmobiliario privado -se plantea- no sólo requiere del libre juego de la oferta y la demanda en el mercado de viviendas, sino también de los de sus insumos. Las medi-

das de privatización y de liberación del uso, subdivisión y transacciones del suelo, en definitiva, que la demanda del suelo pueda proyectarse libremente sobre el espacio urbano (incluidas las áreas "de expansión") y que la oferta pueda ajustarse rápida y flexiblemente a los requerimientos de la demanda. Por lo mismo, las restricciones tanto a la demanda como a la oferta del suelo son mínimas. En general, se busca aplicar regulaciones y normas de carácter flexible -- que se vayan ajustando a las tendencias del mercado." (1)

A lo que habría que agregar que esto requiere, y sólo puede darse a esta escala, de un riguroso ejercicio de la represión, - evitando cualquier intento de ocupación ilegal de terrenos o -- cualquier oposición a la sesión de terrenos u otros bienes al -- sector privado nacional o internacional. Así, la pareja Libertad de empresa-Coacción política corresponde a nivel urbano, a la pareja Ciudad mercado-Ciudad de la disciplina.

El caso brasileño es también una muestra del autoritarismo manifiesto en la conformación y vida urbana. Debemos, al respecto distinguir dos niveles: el autoritarismo del capital y el autoritarismo del Estado, que aunque son un mismo aspecto se reflejan de manera sutilmente diferente.

En el primer caso, observamos que nadie prohíbe a la población su ingreso a la ciudad, sin embargo "el despotismo del capital" es tal que no sólo impide a los sectores proletario, campesinos inmigrantes, o capas populares de la población el derecho a la vivienda, sino el mismo derecho a un espacio en el escenario urbano. La causa principal es la especulación inmobiliaria -

(1) SABATINI, Francisco. Op. Cit. página 14.

ria de tierra rural de las inmediaciones de la ciudad y de tierra urbana. Según Pedro Jacobi (1), sólo en el caso de Sao Paulo, llamada "la ciudad del capital" por Singer, el 30% de la superficie del municipio permanece baldía (24 000 hectáreas) con fines especulativos, mientras tanto 1 000 000 de personas viven en favelas. Aunado a otras medidas segregativas como el reajuste de rentas, la creciente "proletarización interna en la ciudad", la expulsión de la población de la ciudad o la imposibilidad de acceder a ella, dada la creciente "reproducción espacial del proceso elitista nacional de desarrollo" adquiere tal magnitud que hoy se habla de que :

" El vivir en las ciudades es cada vez más difícil para las clases medias urbanas, y especialmente, para los trabajadores". (2)

así como:

" Atender el derecho mínimo del ciudadano urbano, que es el de habitar con dignidad, se está convirtiendo en una importante reivindicación política de los movimientos sociales urbanos". (3)

En Brasil, pues, la contradicción entre la necesidad de un espacio que habitar "aunque sean en las favelas" (*) o "barracos" y el acaparamiento progresivo se agudiza a un ritmo impresionante. Por un lado, esas oleadas de campesinos desplazados de sus tierras, por efectos de la capitalización del campo, el im-

(1) JACOBI, Pedro. Ocupaciones de tierra en la ciudad de Sao Paulo: la lucha por los derechos de la habitación. Revista Interamericana de Planificación, No. especial 63-64 dedicado a la Planeación y desarrollo de Brasil, Vol. XVI, septiembre-diciembre de 1982, páginas 273-274.

(2) y (3) MALTA, Cándido. El proceso de urbanización visto desde el interior de las ciudades brasileñas. Ponencia especial al Congreso Interamericano de Planificación. Morelia, Michoacán, Octubre de 1982, páginas 1-2.

(*) "favelas", nombre dado a viviendas precarias y sin servicios.

pacto de la construcción de la carretera transamazónica y por las sequías y/o inundaciones (se calcula que más de 2 000 000 de familias viven dispersas por todo el Brasil en búsqueda de una tierra dónde vivir y producir, JACOBI, Pedro, 1982) irrumpen en las ciudades invadiendo tierras baldías y, no sólo eso, procediendo inclusive a "saqueos de hambre" como lo registran las últimas informaciones periodísticas (desde junio de 1983 intensamente). La contraparte, -el Estado-, responde en consecuencia a su condición autoritaria; reprimiendo con lujo de violencia en muchos casos. Según el mismo autor, en sólo dos meses en 1981, se procedieron a 16 desalojos violentos cumplidos por oficiales de la Justicia, en favor de los grandes propietarios protegidos plenamente por el gobierno.

Al Estado brasileño no le han faltado recursos para financiar algunas soluciones urbanas indispensables, sin embargo, -se ha observado su desatención total.

Como dice Paul Singer sobre la metrópoli paulista:

" Su problemática, que ocasiona incontables sufrimientos a la población, largas colas de espera en el transporte colectivo, malas condiciones de saneamiento en las áreas de población cuyos alojamientos son precarios y alejados de los servicios esenciales, pues de acuerdo al poder adquisitivo de los individuos, proviene antes por el atraso en la adopción de medidas que por la ausencia de recursos para financiarlas (1) .

(1) SINGER, Paul. Economía política de la urbanización. Editorial Siglo XXI, quinta edición, México 1981, página 149.

Más bien se ha observado una tendencia de restringir las soluciones urbanas a los municipios y regiones metropolitanas quienes actúan sólo en una línea correctiva, atendiendo actividades sectoriales.

Y el autoritarismo del capital en las ciudades brasileñas se complementa con un tipo de "autoritarismo arquitectónico", cuya máxima expresión es la famosa capital BRASILIA. Parece ría un poco fuera de lugar analizar el caso de la ciudad de -- Brasilia dentro de este punto, esta ciudad fue creada con anterioridad al período que analizamos (creada en 1956 y concluida en 1960), sin embargo, en tanto que se conjuga plenamente con el modelo de desarrollo neofascista que estamos analizando parece imprescindible incluirla. No olvidemos que si bien Brasilia ya existía durante el gobierno de Cuadros y el gobierno populista de Goulart, ellos no mostraron mayor interés en impulsar su desarrollo, mientras que "los militares gorilas asumirán con entusiasmo esta tarea . En efecto, Castelo Branco, Costa y Silva, Garrastazu y Medici completaron y desarrollaron las de más estructuras y actividades políticas de la nueva capital" (1).

La experiencia urbanística de Brasilia la desarrollaremos más detalladamente en el acápite pero, de momento, lo que nos interesa es destacar es que Brasilia:

(1) SEGRE, Roberto. Las estructuras ambientales de América Latina. Op. Cit., página 108.

"...exterioriza el clima de orden, rigor y al mismo tiempo de fría modernidad tecnocrática fascista que identifica ideológica y culturalmente a los gobernantes brasileños" (1).

Esta monumental ciudad, única en el continente por su originalidad y pureza formal de sus volúmenes arquitectónicos, tan - elogiada y mistificada mundialmente oculta tras de sí, el más - puro espíritu segregativo de Le Corbusier que en un contexto - subdesarrollado, como el latinoamericano, muestra la violencia de los símbolos y, porque no, el fracaso de las soluciones meramente esteticistas, en realidades donde la urgencia es, inclusive, la "supervivencia", y ni que decir de "la tierra" y la "vivienda".

La segregación en Brasilia se da en función del clásico esquema de trabajar, habitar, recrear y circular que en lo de la ciudad se expresa en zonas de las residencias de los técnicos, (supermanzanas), zonas residenciales de los gobernantes, políticos y comerciantes, zonas del poder administrativo y comercial, zona estratégica de las instituciones represivas, área de recreación exclusiva de deportes, clubes, etc. Aún así, estos grupos sociales diferenciados resultan ser los "ciudadanos" al tener el privilegio de vivir en la ciudad; pero la segregación trasciende las fronteras del plano piloto y se da excluyendo de la "ciudad establecida" a los núcleos de trabajadores de bajos ingresos, vía la formación de "ciudades satélites" alejadas a más de -

(1) Op. Cit., página 108.

20, 30 ó 40 kilómetros del centro. Lo que en la mayoría de las ciudades latinoamericanas constituye el "cinturón marginal" en los límites últimos de la ciudad, será en Brasilia un "anillo -- proletario" formado por asentamientos aislados entre si y lo suficientemente alejados para no poder ser reconocidos a simple -- vista. En 1970, de un total de 538 351 habitantes del Distrito Federal, el 60% habitaba en estas áreas periféricas, según datos de Segre.

Además de esto, la concepción autoritaria de la vida urbana (autoritaria en lo simbólico fundamentalmente y también en el -- ejercicio de la violencia cuando lo amerite) ha producido una -- ciudad aséptica, fría y antihumana. Cuestionando la superespecialización de funciones urbanas, Francisco Bullrich señala:

" Liquidada la concepción de recinto y fragmentados los contenidos que le daban vida, la concepción urbanística racionalista resulta im-
potente para crear una atmósfera urbana. La mecánica división de
la ciudad por áreas funcionales unidas a la utopía automovilística y
a la alegórica pasajista, conduce inexorablemente a la eliminación -
del peatón, histórico protagonista de la ciudad. Con él muere la
ciudad. El peatón no tiene cabida en Brasilia..." (1)

No vamos a analizar los demás casos por las siguientes razo-
nes: De Argentina y Uruguay tenemos limitada información; el ca-
so boliviano, por su parte, aunque en lo político-militar se en-
marca dentro del llamado bloque militar del Cono Sur, sus caracte-
rísticas económicas y políticas acusan particularidades distin-
tas por lo que más bien la analizaremos en el punto III.5.

(1) BULLRICH, Francisco. Ciudades creadas en el siglo XX. Brasilia. En: América Latina en su Arquitectura. Relator Roberto Segre. Editorial Siglo XXI, cuarta edición, México, 1982, página 137.

III.5. TRILOGIA ESTADO DEBIL, ECONOMIAS AGRO-EXPORTADORAS Y/O COMERCIALES Y POLITICAS URBANAS DEBILES.

En los anteriores subcapítulos habíamos dado mayor énfasis al factor político-ideológico en la determinación del carácter de las políticas urbanas. En este punto, observaremos más -- bien las dificultades estructurales de países con base económica débil para lo que condiciona un tratamiento de lo urbano por parte de los regímenes menos relevantes que en casos anteriores.

En este apartado revisaremos un conjunto de países pertenecientes todos a la matriz económica de acumulación capitalista pero de estructuras particulares dada su especial ubicación dentro de la división internacional del trabajo, signada por la ley de desarrollo desigual.

No referiremos a Guatemala, Honduras, Ecuador, Panamá, Costa Rica, Bolivia, Haití, El Salvador, Paraguay y Nicaragua (en la época somocista). Si bien estos países no tienen características idénticas, conservan muchísimos elementos comunes, a

saber:

- Advenimiento tardío del desarrollo típicamente capitalista, se industrializan
- todos, después de la segunda Guerra Mundial y mantienen aún extendidas formas precapitalistas de producción.

(*) Un autor definía a estos Estados como de "estabilidad inestable" puesto, que aunque ejercieran una fuerte represión y se mantuvieran en el poder durante muchos años, hasta décadas enteras, su estabilidad depende casi directamente de Estados Unidos.

- Son países eminentemente agrarios (los centroamericanos y el ecuatoriano), donde "prácticamente todo el producto in terno bruto se origina en la reactivación del sector agro exportador" (1). Bolivia aunque también es un país pro fundamente agrario, el sector dinámico de la economía es la monoproducción de estaño.
- El crecimiento del sector industrial no revierte hacia un proceso de acumulación interna, o a la creación de burguesías nacionales, sino que "reproduce al capital interna - cional, casi sin intervención del capital estatal". Esto se da, sobretodo, en Centroamérica, donde, inclusive, exis ten economías de enclave (las United Fruit de Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Ecuador). Esta condición los so - mete a las vicisitudes del capital imperialista a nivel eco - nómico, y a las decisiones políticas norteamericanas, a ni vel político. Por ejemplo, las crisis internacionales - repercuten casi directamente en la situación económica (su bidas y bajas de precios de productos agrícolas en los mer cados internacionales).
- Desarrollo del capital comercial (sistema bancario) y del - sector terciario en las ciudades: "la ciudad es más mercado que centro de desarrollo de la producción".
- Son sociedades menos urbanizadas que el resto de América La tina, dado que el eje económico se concentra en lo agrícola,

(1) GUEVA, Agustín. El desarrollo del capitalismo en América Latina. Si - glo XXI Editores, quinta edición, 1981, México.

o en zonas mineras y las regiones o ciudades absorbedoras de la población tienen una base económica ligada a este mismo proceso de agroexportación.

- El sistema político de estos países se ha caracterizado por el predominio de regímenes dictatoriales, caudillistas e inclusive dinásticos de tipo tradicional altamente represivos y extraordinariamente vinculados a Estados Unidos. Es el caso de las tres generaciones somocistas, del gobierno de Strossner de Paraguay, de Duvalier en Haití, o las dictaduras de Maximiliano Hernández y de Romero en El Salvador, de regímenes militares como el de Lucas García, Ríos Montt en Guatemala, Barrientos en Bolivia. En algunos casos se han dado frágiles procesos democráticos o populistas como el de Arbenz en Guatemala, Torrijos en Panamá, la socialdemocracia en Costa Rica; cortos períodos en Bolivia con Torres, Padilla, Ovando, Siles Suazo; Velasco en Ecuador, etc. Todo caracterizado por la inestabilidad y derrocados sea por la intervención norteamericana directa, Guatemala, o indirecta como es el ejemplo de los golpes militares pro-fascistas en Bolivia (a Torres y a Lidia Gueller) con apoyo brasileño y argentino, respectivamente .

No se trata aquí de resumir en un simple esquema toda la compleja historia de estos países, ni de meterlos forzosamente en un "mismo saco", lo que interesa es evidenciar que en todos ellos, respondiendo a formaciones económico-sociales con grandes debilidades estructurales, sus gobiernos han hecho poco o nada en mate-

ría de planificación urbana. En todos, o al menos la mayoría el Estado no asume las políticas de vivienda y tierra ni para reproducir la fuerza de trabajo (todo redonda en el esfuerzo de la autoconstrucción), y sólo interviene en términos ideológicos, en algunas coyunturas o emergencias, y obviamente para privilegiar a las clases dominantes y a "la casta gobernante".

Está sobreentendido que países que desarrollan políticas urbanas y regionales insignificantes no tienen una organización institucional que haga énfasis en la elaboración de investigaciones urbanas o planes respectivos. Esto se traduce en la limitación de material sobre estos casos, lo que se evidencia con el hecho de que, por ejemplo, en Paraguay, Haití, Honduras no tengamos absolutamente ningún trabajo y de los otros países muy pocos. Por esta razón este acápite no podrá ir más allá de algunos indicios por lo que mostrará un estilo bastante superficial y sólo tocará los casos de Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Ecuador, Panamá y Bolivia.

También existe el problema de la inclusión de muchos perfodos de cada país. No quiere decir esto que todos obedezcan linealmente a procesos similares, ni que no se hayan producido modificaciones importantes en algunos casos (volvemos a los límites de nuestra tipología). Esperamos que esta limitación metodológica no altere significativamente la exposición de algunas ideas, sobre estos casos.

Hasta 1944, Guatemala es virtualmente un enclave bananero y un productor de café, manteniendo el predominio la oligarquía tradicional.

Después de la Revolución de Octubre de este año, se da una transformación cualitativa con el inicio del desarrollo capitalista de producción y el surgimiento de un gobierno de corte populista que inicia la Reforma Agraria y la Expropiación de las tierras de la United Fruit, dentro del contexto de una revolución democrático-burguesa, contando con apoyo campesino. El experimento de Arbenz es truncado en lo político, con la invasión norteamericana y la recuperación del enclave por parte de la United Fruit pero, en lo económico, lo que hace es seguir otras vías de desarrollo capitalista dirigido por un régimen antidemocrático y pro-imperialista formado por la oligarquía tradicional y la burguesía agro-exportadora.

En los años 60's esta burguesía se ve reformada por el Mercado Común Centroamericano (MCC), ligado a la ampliación del mercado capitalista. En 1977, se incorpora a la producción de petróleo cuyos resultados no se aprecian aquí. Con el gobierno de Lucas García se posesiona del poder la burguesía monopolística pro-imperialista, después los gobiernos sucesivos de Ríos Montt y Mejía (actualmente) refuerzan su papel pro-imperialista, esta vez en el contexto de la conversión de Centroamérica en una zona crítica políticamente después del triunfo de la Revolución Sandinista y por el surgimiento de un vasto movimiento de insurgencia en El Salvador.

Durante esta evolución económico-política no ha existido una política urbana ni a nivel nacional y ni siquiera a nivel metropolitano. No sólo no hay políticas de vivienda y tierra, sino que la misma creación de las condiciones generales de producción de la ciudad para el capitalismo han sido limitadas como bien señala Luis Alvarado:

" En tal sentido, el papel del área metropolitana en la creación de las condiciones para la acumulación-reproducción de capital, no necesita ser potenciado en toda su capacidad (dotación de servicios energía, transporte, etc.) Es decir, entendida la ciudad como una "fuerza productiva" no es utilizada por el desarrollo capitalista. Las condiciones adecuadas que presenta son más bien aprovechadas por el capital transnacional que integra las áreas metropolitanas centroamericanas como mercado amplio" (1).

Obviamente de la política de vivienda no puede esperarse más. Los programas de vivienda son considerados como improvisaciones a largo plazo. En Guatemala sólo se construye de 4 a 5% de las viviendas necesarias dentro de un sector de la construcción insuficiente (por ejemplo, la producción del cemento es controlada por una sola empresa).

Solamente en la década de los años 60's se registra un interés mayor por el programa público debido a la política aplicada en América Latina por la Alianza para el Progreso. La AID, BID el Banco Mundial y el Fomento de Hipotecas Aseguradas financian algunas construcciones de vivienda. El Instituto de Vivienda y el BANV (Banco Nacional de Vivienda) inyectarán al sector de la

(1) COMPILACION DE EMILIO PADILLA, Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina, Op. Cit., página 51.

construcción de capitales produciendo 1,800 viviendas entre 1965 a 1975. Por su parte el Banco Grarai Towson y Banco Inmobiliario realizarán la producción de viviendas para sectores medios y altos.

De todos modos, este incremento constructivo no es tal, -- pues el 70% de la vivienda continúa siendo fruto de la autoconstrucción y la situación de precariedad se patenta en las periferias urbanas, compuestas por barrancos donde se ubica la población explotada por parte de los fraccionadores ilegales.

Esporádicamente, el Estado ha optado por otras soluciones urbanas en cuanto a la tierra, ofreciendo lotes sin servicios, pero han sido descontinuados.

" La situación de la vivienda se agrava y a principios de 1975 no encontramos signo alguno de que se pensase cambiar la política seguida. Es tan baja la producción de viviendas en general, que aún en la ciudad capital, que en la práctica es la única beneficiaria del programa público y privado actual, la producción de unidades apenas si representa un 20% a un 25% de las necesidades por crecimiento demográfico entre 1970-1975. Ningún técnico consultado cree que el Gobierno tenga la intención de encarar con seriedad del problema de la vivienda. Las inversiones son notablemente deficitarias y las que se realizan están dirigidas a satisfacer sólo parcialmente necesidades de los estratos medios y altos que tienen la capacidad de pago. Creemos que la política de vivienda de Guatemala se sintetiza con una frase: se construye para quien tiene capacidad de pago. Podría agregarse: en el área metropolitana de Guatemala. Este cuadro fue aún más deteriorado por el terremoto de febrero de 1976" (1).

(1) ANDRADE, Ximena y otros. Op. cit., página 350.

La situación no varía mucho en el caso nicaraguense, aun que en éste existe una "estabilidad" mayor, dada la permanencia durante cuatro décadas de una dinastía somocista, cuya -- presencia en toda Centroamérica es determinante, en razón a -- su ubicación estratégica y por el poder económico de esta familia con inversiones extra-nacionales y decisión política, -- incluso fuera de sus fronteras.

Hasta los años 50's la economía nicaraguense gira alrededor de una estructura agro-exportadora que tiene al café como producto central. Después de esta década se produce cierta diversificación en la economía agrícola y se inicia un proceso de industrialización, dentro de los marcos del Mercado - Común Centroamericano.

La familia Somoza y sus allegados controlan virtualmente toda la economía. Sus monopolios abarcan desde tierras, industrias, bancos, líneas aéreas, puertos, aduanas, edificios, hasta empresas constructoras y propiedades fuera del país, -- etc. Esta poderosa base económica los convierte de hecho, en dueños absolutos del poder político, el poder militar (Guardia Nacional), dejando inclusive muy poca cobertura a la burguesía local. La forma de gobierno combina permanentemente la dualidad represión-corrupción.

Es de esperarse, entonces, que las políticas urbanas sean limitadas al poder despótico somocista y a los sectores privados conectados con él. Efectivamente, la construcción de in

fraestructura vial sólo se realiza en relación a las propiedades de los sectores dominantes para valorizar la renta, y con el mismo fin se construye en Managua la infraestructura física y social. Los planes reguladores, si los hay, son vanos y de carácter eminentemente clasista. Pero uno de los papeles más destacados del Estado es justamente transferir los recursos al sector inmobiliario, donde también la familia Somoza cuenta con empresas constructoras monopólicas. Incluso, después de los desastres urbanos producidos por el terremoto de 1972, se esperaba una mínima política de reconstrucción de las ciudades afectas, utilizando los inmensos recursos financieros fruto de la ayuda internacional. Burlando al mundo entero, y sobre la desgracia de la población, el "Grupo Somoza" captó todos los recursos en su provecho, lo que le permitió, entre otras cosas, realizar un gran negocio constructivo. No es casual que los cuatro años posteriores al terremoto sean considerados como una época del "boom constructivo" y el momento que permite la modernización del sector construcción que pasa de formas pre-capitalistas a formas capitalistas de producción.

Pero este auge constructivo no se dirige a la construcción de viviendas y de las zonas destruidas, sino que se centraliza en las clases medias y altas con capacidad de pago, y siete años después (1979), todavía muchísimas zonas afectadas por el terremoto continuaban sin atención y hasta 1980, el 72.5% de la población vivía en asentamientos populares con vivienda deteriorada y carentes de servicios.

Las políticas de tierra urbana no son menos controladas por el Grupo Somocista. En principio, habría que recordar que sólo en Managua el 1.6% de los propietarios controlaba el 24% de la superficie, una parte de la cual se mantenía baldía (48% sin urbanizar y sin utilización). Las tierras son acaparadas por lotificadores particulares, muchas veces promovidos por el mismo Estado, lo cual revela una situación de monopolio total. Las tomas de tierras por parte de la población urbana se han sucedido en consecuencia, siendo la mayoría reprimidas o sólo tolerados los casos que no afectan al capital privado (1).

Ecuador, por su parte, es también una economía cuya principal actividad es la agroexportación, aunque en los años 60's se haya producido la sustitución de importaciones, ligada al capitalismo internacional y en los años 70's, se inicie la explotación petrolera.

La crisis de los años 30's afecta negativamente y entra en un largo periodo de depresión. A partir de los años 50's la United Fruit penetra en el Ecuador para explotar bananos, a partir de este momento se generalizan las relaciones de producción capitalista y la intervención directa del capital norteamericano. El Estado asume un papel de mediador. Los go-

(1) MINVAH, (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos). La tierra en el desarrollo urbano. Caso Nicaragua. Ponencia presentada en el XIV -- Congreso Interamericano de Planificación en Morelia, Michoacán, México, octubre de 1982.

biernos han sido alternativamente caudillistas (Velazquismo) o populistas (CFP) y democrático-representativos en la última época, ninguno de los cuales ha abandonado su carácter autoritario.

En términos urbanos, Ecuador ha tenido un crecimiento bipolar dado el desarrollo paralelo de Quito como capital y Guayaquil como puerto. Este último, el más dinámico, dado que desde muy temprano es el centro financiero y comercial, confirmando el carácter de mercado de las ciudades en los países que analizamos en este apartado (al menos de la mayoría).

Las políticas urbanas son realmente insignificantes, prevaleciendo una falta de coherencia en todos los sentidos.

En los años 60's, por ejemplo, se realizaron algunos programas de desarrollo comunal (relleno de calles, donación de solares), y se reforzaron algunas entidades crediticias antiguas como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Banco Ecuatoriano de Vivienda (privado) y la Junta Nacional de la Vivienda (público), todas inscritas en el programa de la Alianza para el Progreso, cuyo fracaso es conocido. En 1973, se realiza el Plan Integral de Transferencia y Desarrollo cuyo objetivo teórico era "elevar el nivel habitacional de los sectores populares". Sin embargo, todas estas iniciativas descritas se expresan en estos casi risibles resultados: se reconstruyeron 22 casas de 16 años; en el área de suburbios de 40 000

solares que deberían regularizarse sólo se resuelven 1 200 casas
Toda la construcción se dirige a la demanda solvente.

El Estado no ha realizado adquisición masiva de tierras, ni tampoco tiene capacidad institucional para el control y uso de -- las tierras municipales y de expansión urbana, que actualmente administra. Y ante la falta de soluciones no ha tenido más remedio que permitir la invasión de terrenos de renta casi nula, donde todo corre por cuenta de la autoconstrucción. En Guayaquil, el 60% de la población urbana vive en tugurios o suburbios.

El Fondo de Desarrollo Urbano Marginal, dependiente del Ministerio de Bienestar Social, ha atendido algunos requerimientos de emergencia de equipamiento comunitario, pero esta práctica es aislada.

Naciones Unidas auspició un Plan de Desarrollo Urbano, para Guayaquil, pero el mismo no fue acogido por el Consejo Cantonal. Esta falta total de acción y continuidad tiene que ver también con la inestabilidad gubernamental: "ha habido un tráfico de nueve alcaldes en 12 años" (1).

Los movimientos urbanos han sido continuamente manipulados por los diferentes regímenes, (exceptuando en 1959, donde salen a la calle espontáneamente por reivindicaciones mínimas) (2). - Especialmente desde 1960, los movimientos urbanos son objeto de control y desmovilización.

(1) SIAP. Políticas agrarias y urbanas en América Latina, Op. cit.

(2) RODRIGUEZ, Alfredo; VILLAVICENCIO, Gaitán. El problema de la Vivienda en América Latina. Universidad Autónoma Metropolitana, op.cit. página

El Salvador es el país más urbanizado y denso de Centroamérica, y en la capital se ha hecho más énfasis en políticas urbanas que en otras ciudades de la región. Sin embargo, están lejos de ser suficientes y populares y, en general, responden a objetivos ideológicos o a las necesidades de las clases con demanda solvente.

El Salvador, hasta 1948, tuvo una economía estrictamente cafetalera tradicional y, desde 1931 se inician los regímenes represivos de corte tradicional en principio. A partir del golpe militar de 1948, se realiza una parcial modernización -- del Estado, diversificándose la producción agropecuaria y expandiéndose los sectores manufactureros (textiles). El Estado interviene más en la economía y crea una red institucional correspondiente. También intervienen varias agencias imperialistas en programas de "desarrollo". En la década de los --- años 50's hasta 1961, rompe con los regímenes caudillistas y empieza a experimentar la vía electoral como forma de legitimar a los gobiernos militares, la cual sufrirá permanentes -- fracasos durante los años siguientes.

Desde 1961 hasta 1972, se readepta el aparato de estado -- por cambios producidos en la base económica, el auge de la lucha de clases y la crisis que motiva los efectos de la Revolución Cubana. El gobierno se compone por un directorio cívico --militar y el Estado pretende asumir un papel "reformista", asumiendo el carácter de dictadura militar represiva-reformista.

En esta época se produce una crisis de la economía algodonera.

Desde 1972 hasta 1978, se entra en una etapa de crisis económica (del MCC y política) y agudización de la lucha de clases. En principio, se intenta consolidar las medidas reformistas de la anterior década y abrir nuevamente el proceso democrático. - Ambos aspectos fracasan y se opta por una política profundamente represiva y antipopular. Desde 1978, El Salvador vive una situación de guerra y se intentan implementar con fines político-militares algunas reformas como la Reforma Agraria, para militarizar el campo o las aldeas estratégicas con un fin similar.

Seguendo esta periodización, Mario Lungo (1), distingue 4 tipos de políticas de vivienda.

La primera, entre 1931-1950, es la creación de programas - de vivienda reducidísimas para sectores medios con propósitos - político-ideológicos, o sea, para encontrar consenso. En esta época, se lanza el decreto N.111 que crea el Instituto de la Vivienda Urbana.

De 1950 a 1961, el "Estado protector" habla de fomentar la vivienda para familias de escasos recursos. Hay una diferencia entre este discurso ideológico y la práctica real, pues la nueva política de vivienda favorece solamente a la demanda solvente.

(1) LUNGO, Mario, en compilación de PRADILLA, Emilio. Op. cit., página 370 a 414.

En 1961, con el impulso de la Alianza para el progreso y utilizando los préstamos de AID y BID, se constituye la Financiera Nacional de la Vivienda (estatal) y se crean Asociaciones de Ahorro y Préstamos. En esta época el capital privado garantiza su reproducción con la producción de vivienda. La función de esta tercera política de vivienda es económica y se dirige claramente a la demanda solvente.

De 1972 a 1978, aparece una cuarta política de vivienda -- con el Plan Quinquenal. Se da la rápida expansión del Sistema de Financiera Nacional de Vivienda y florecimiento de otras instituciones. Además, se amplía el Sistema de Ahorro y Préstamo. En este período se produce un auge del sector de la construcción.

En 1973 se crea el Fondo Social de la Vivienda, declarando se de "interés social" la producción de unidades habitacionales. En el capital de este Fondo participan patrones, trabajadores y Estado. Este organismo otorga créditos a empresarios para que construyan y también a asociaciones o cooperativas para adquisición de mobiliario. También da recursos para comprar terrenos.

Conviene también hacer un análisis breve del caso panameño que posee una matriz nacional atípica en relación a otros -- países latinoamericanos, pero que, sin embargo, refleja una de las más evidentes dominaciones de Norteamérica en nuestro conti

nente, y la imposibilidad total de planificación.

Como sabemos, la "parte vertebral del territorio nacional es objeto de manipulación por su posición geográfica" (1), en virtud de la localización del Canal de Panamá y la zona militar, situación que determina toda la vida y el espacio nacional. Panamá está encargada dentro de la división internacional del trabajo, de servir de zona de tránsito dentro de una economía de fletas. Si bien la industria aparece en la década de los años 50's y 60's, siempre tendrá una segunda jerarquía urbana pues el comercio y servicios motorizan la vida ciudadana, desarrollada en el eje urbano Panamá - Colón, donde se concentra el 50% poblacional, general el 70% del producto bruto interno, y el 70% de los establecimientos industriales se concentran en esta área.

A Panamá puede considerársele todavía, pese a los tratados Carter-Torrijos, como un país ocupado y mutilado.

" La ciudad encuentra en los límites de la zona del Canal un obstáculo a su desarrollo por lo que toma una configuración alargada bordeando los límites y siguiendo la dirección de las vías interamericanas y transistmicas" (2).

Asimismo, existen áreas urbanas yuxtapuestas al sistema Panamá - Colón que eran de la zona del Canal y luego fueron re

(1) MENDEZ D'Avila. Panamá; Renta territorial por posición geográfica e imbricaciones en la renta del suelo urbano y estructuración del conjunto urbano central (Eje Panamá-Colón). Ponencia presentada en el Congreso Interamericano de Planificación de Morelia, Michoacán, México, octubre de 1982.

(2) Op. cit., página 25.

vertidas, en 1979, manteniéndose totalmente desarticuladas del conjunto panameño. Estas áreas están subutilizadas al igual que las tierras ocupadas por las bases militares.

Como puede comprobarse, existe una imposibilidad de establecer un sistema de gobierno capaz de impulsar el ordenamiento urbano.

Bolivia es otro de los países con una debilidad estatal ampliamente demostrada por la crónica inestabilidad de los regímenes. De su pobreza económica y del discontinuo proceso político que alterna regímenes reformistas, dictatoriales, democráticos, fascistas de corta duración se deriva también una falta total de coherencia e implementación de políticas urbanas.

Hasta 1952, como se había señalado anteriormente, predomina un régimen oligárquico-minero-feudal que desatiende los problemas urbanos, más allá del equipamiento básico. (Hay que recordar el poco desarrollo urbanístico de Bolivia). Después de la revolución de abril de 1952, la estructura económica-sociopolítica se ve profundamente alterada por una revolución democrática-burguesa que intenta poner algún interés en los problemas urbanos, sobre todo en la tierra se decretan algunas legislaciones que, sin embargo, resultan inoperantes y revelan el interés ideológico del populismo "emenerista" (MNR). En 1964, se lanza el decreto Ley número 06916 donde se establecen algunas normas

para resolver el problema habitacional para la construcción - de intereses sociales y se crea el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI). Dado que el período que enmarca dentro de la estrategia de la Alianza para el Progreso se movilizan algunos recursos para estos efectos, por los resultados son irrelevantes y la represión de la dictadura de Barrientos cancela toda protesta relativa a necesidades urbanas y demandas obreras.

Durante los siete años de gobierno de Banzer, "dispuso de recursos financieros en cantidades y condiciones que no son -- comparables con ninguna otra época de la historia nacional. - Incluso en los tiempos de mayor auge de las explotaciones estañíferas que sirvieron de base para la colosal fortuna de Patiño, la situación no fue tan favorable como la que el país tuvo ante sí entre 1973 y 1976. Sin embargo, los resultados del - balance final fueron adversos para Bolivia" (1).

Durante este período, La Paz, pero sobre todo la ciudad - Oriental de Santa Cruz, presentan un crecimiento urbano notable. Esta última fue fruto de la política gubernamental banzerista que privilegia a los sectores agro-industriales del -- oriente del país y porque en esta zona se concentra una poderosa red de comercialización de cocaína que a partir del gobierno

(1) RAMOS, Pablo. Siete años de economía boliviana. Número 1, La Paz, Bolivia, 1979, página 217.

banzerista y muy especialmente con el "golpe de los cocadólars" de García Meza moviliza en Bolivia más recursos que el propio Banco Central de Bolivia. En 1976, sólo Santa Cruz y Montero (otra ciudad del mismo departamento de Santa Cruz), poseían algunos instrumentos de planificación.

Pero esto resulta evidentemente aislado con respecto a la falta de planificación nacional.

" Según el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, no existe un Plan Nacional de Vivienda que contemple y compatibilice aspectos sociales, económicos y técnicos, así como incentivos adecuados a la construcción, y lo que es más importante, la coordinación entre los sectores público y privado". El problema de la vivienda es abordado mediante estudios específicos de áreas urbanas encargados a empresas consultoras privadas" (1).

La desarticulación queda evidenciada además, en el mantenimiento de sectores sin conexión que asumen el problema de la vivienda como es el caso de el de los cuatro Consejos Nacionales de Vivienda (minera, petrolera, para trabajadores fabriles, constructores y gráficos y para el magisterio), todos autónomos y poco eficientes.

(1) SIAP. Políticas agrarias y urbanas en América Latina. Op. cit. página

III.6 TRILOGÍA ESTADO FUERTE, ECONOMÍA FUERTE Y POLÍTICAS URBANAS PRO-BURGUESAS: LA CIUDAD PARA EL CAPITAL INDUSTRIAL, FINANCIERO E INMOBILIARIO.

En este subcapítulo hemos incluido a tres países en los que se ha podido evidenciar una relación directa, casi lineal, entre las políticas de planificación urbana y los intereses económicos. El Estado en todos ellos ha servido de palanca de acumulación. - Obviamente, esto sucede en gran parte, si no en todos los países latinoamericanos, pero en estos tres casos ha sido la motivación número uno de los planes, programas, construcción de viviendas, políticas de tierra, políticas de regionalización, etc. Asimismo, no significa que restemos importancia a lo ideológico, este factor ha funcionado también de manera importante en "abombar" los proyectos, dándoles un carácter social, ecológico y utilizando las realizaciones, (por ejemplo, el número de viviendas construidas resulta ser casi un elemento competitivo de los gobiernos) para fortalecer o recuperar el consenso o simplemente para "ganar votos".

En concreto, nos referimos a los casos de Venezuela, desde la década de los años 50's, muy especialmente en su "período democrático" de 20 años y con énfasis en el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1973-1978); en México, desde la década de los años

40's, haciendo comentarios sobre varios períodos presidenciales (Miguel Alemán, Avila Camacho, Díaz Ordaz, Echeverría, - López Portillo, todos pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional -PRI-), y el caso brasileño a partir del gobierno de Kubitchek en la década de los años 50's (*).

A pesar de sus grandes diferencias, algunas similitudes acercan a estos países, a saber:

Son países con una base económica bastante fuerte, producto de su diversificación industrial y/o de ser productos de fuentes energéticas (excepto Brasil, en este último renglón). Esta situación les ha permitido negociar (adn dentro del sistema capitalista), un nuevo orden económico (no logrado) dada la fuerza que llegan a tener durante la década de los años 70's, con el auge del precio petrolero.

Aunque de diferente naturaleza y origen, los Estados analizados tienen la característica de ser estructuras políticas bastante sólidas y no tienen problemas de permanente inestabilidad política como otros países latinoamericanos. Venezuela ha construido en 22 años un régimen democrático-representativo bipartidista (socialdemocracia y democracia cristiana) - cuya ruptura se torna todavía lejana, a pesar de la crisis --

(*) En algún momento pensamos incluir al caso colombiano en este grupo, pues en este país se ha desarrollado un sector inmobiliario muy similar a los otros casos, sin embargo, el tipo de organización social y política tiene grandes diferencias, por lo que optamos por analizarlo en otro momento.

económica por la cual atravieza el país. México, por su parte posee uno de los Estados más fuertes y sólidos de América Latina, funcionando a través del mono-partidismo cuyas tendencias - se legitiman sexenalmente y teniendo una gran capacidad por combinar el autoritarismo con populismo. Brasil, por su parte, tiene un aparato estatal bastante consolidado sea por regímenes democráticos y solidificado desde hace casi 20 años por regímenes de fuerza.

Pero, lo que más fuerza da a estos Estados es su posibilidad de intervenir en la economía directamente. Muy evidente es esta intervención en el caso mexicano, que controla el petróleo - desde la década de los treintas y últimamente la banca nacionalizada, en menor medida. Venezuela, donde se han nacionalizado los principales recursos energéticos. Brasil, por su parte - interviene fuertemente en toda la base de infraestructuras siderúrgicas, hidroeléctricas, polos petroquímicos, etc.

Estos Estados captan cuantiosas rentas por su desarrollada base económica (hay quienes los califican incorrectamente como "en vías de desarrollo"), lo que les permite transferir capitales al sector privado y crear condiciones generales de producción muy desarrolladas y tecnificadas en las ciudades. No es casual que en estos países se hayan desarrollado, para citar algunos ejemplos, importantes sistemas viales (destacan las autopistas), medios masivos de transportes (metros), grandes comple

jos comerciales, modernas edificaciones para el sector público o privado, considerable desarrollo de urbanizaciones para las clases medias y altas (que en dichos países son numéricamente importantes), etcétera.

En este mismo sentido, en estos países se ha hecho mucho hincapié en el desarrollo de sistemas de planificación y, especialmente en la planificación regional y urbana. Al punto que son los únicos países latinoamericanos que han logrado -- construir ciudades enteras como es el caso de Lázaro Cárdenas en México, Ciudad Guayana en Venezuela y Brasilia en Brasil - (analizadas en el último punto de este trabajo). Aparte de programas urbanísticos y otras políticas de desarrollo desigual que aquí no analizaremos.

Por otra parte, pueden considerarse países políticamente estables. El Estado en estos países no tiene presiones políticas de los sectores populares (*) que amenacen peligrosamente su poder, por lo que, en general, no están forzados a satisfacer reivindicaciones urbanas más allá de las acciones elementales que en la mayoría de los casos responden a fines electorales o a reforzamiento del consenso y de las bases organizadas (si las hay), durante la época de las dictaduras la

(*) Salvo en coyunturas difíciles como a finales de la década de los sesentas y principios de los setentas en México, donde el gobierno deba cambiar parcialmente de actitud, o en la época de guerrilla (1963-1968) en Venezuela, o en 1960-1964 durante el gobierno de Goulart en Brasil, país que en los dos últimos años confronta nuevamente problemas políticos y económicos.

represión sustituye al consenso.

Pero lo que más los hace coincidir y, de allí que los analicemos en un mismo punto, es cómo el Estado ha estimulado fuertemente a un mercado capitalista rentable en el sector inmobiliario, y como fracciones importantes del bloque en el poder - (financieros, industriales, burócratas, sindicalismo oficial, etc.) tienen grandes intereses en la construcción y en la promoción inmobiliaria.

Procedamos ahora a particularizar el análisis para cada país.

Las principales ciudades venezolanas -Caracas, la capital y Maracaibo, la principal ciudad petrolera- son conocidas, junto con algunas ciudades brasileñas por su "modernidad" y "opulencia".

En efecto, su compleja trama urbana se compone, entre otras cosas, de una imponente armadura de edificaciones en altura -- (triunfo de la verticalidad... y también del cemento); por un sistema de autopistas intra e inter-urbanas de una complejidad y extensión que asombran (triunfo del automóvil particular ...

y también del cemento); por la diversificación de lujosísimos e inmensos centros comerciales (triunfo de la sociedad de consumo); por un sistema de transporte colectivo "El metro de Caracas" recién inaugurado en enero de 1983 (triunfo de la inflación, pues resulta ser el metro más caro del mundo), lujosas zonas residenciales (triunfo del "nuevo riquismo") (*), etc. En Caracas, por ejemplo, destacan a nivel edificatorio los complejos urbanísticos como el Centro Simón Bolívar, distinguible por sus dos Torres del Silencio en pleno casco central de la ciudad (edificios que para 1941, fecha de su realización, eran prácticamente unos rascacielos) y el Parque Central, ambos centros multifuncionales compuestos de apartamentos, oficinas gubernamentales o privadas, negocios, hoteles, centros de convenciones, etc. La red de autopistas caraqueñas no es menos espectacular: las intersecciones o bifurcamientos reciben nombres como Distribuidor "La Araña", "Ciempies", "El Pulpo", la autopista del Este con un "segundo piso", "La Cota Mil", autopista que bordea toda la ciudad por las faldas del cerro El Ávila, tiene 14 distribuidores, ... etc., etc. Grandes centros comerciales como el de Chacaito, "La Condesa", y la cadena de supermercados "CADA", muestran también la imagen de esta ciudad profundamente mercantilizada. Las zonas residenciales del Este de la ciudad, sobre todo, "terminan" de conformar este cuadro de una de las ciudades "más ricas" de América Latina.

(*) Esta expresión se utiliza para calificar a un gran sector de las capas medias y altas que, procedentes de diversos estratos sociales accedieron a altos niveles económicos producto del auge petrolero del país. También connota un tipo de comportamiento consumista, desclasado e inculto que el antropólogo Rodolfo Quintero ha definido como "la cultura del petróleo".

Sin embargo, decir "termina" es sólo cerrar el círculo de la "ciudad del capital". Caracas y todas las ciudades venezolanas también están conformadas por grandes áreas donde la "modernidad", cuando llega, llega de una manera desvirtuada o en calidad de desecho (*). Así, en los cerros que bordean el Valle de Caracas, en el Oeste o Suroeste y en el Sur (Petare), vive en condiciones muy precarias la población de los "rancheros" (**), aproximadamente un millón de habitantes (el 50% de la población capitalina), o en superbloques (***). Si en el Este las "quintas" (residencias) mostrarán los adelantos arquitectónicos más novedosos, en estas zonas los "ranchos" mostrarán la improvisación y fragilidad constructiva. Si en el Este y centro las autopistas tendrán hasta dos pisos y las familias - hasta más de tres carros por vivienda, en las zonas pobres el acceso a los "cerros" estará dado por escalinatas de más de 80 escalones y un sistema de transporte de bus o microbus altamente deficiente. Lo que si termina de conformar la estructura urbana compuesta en definitiva de dos espacios contradictorios.

(*) La población "marginal" venezolana, no sólo no es marginal porque participa en el aparato productivo y de servicios del modo de producción capitalista, sino porque es una importante consumidora de bienes como televisores, y otros artefactos eléctricos, indumentaria relacionada con la moda, materiales de desecho semiindustriales o industriales para la producción de sus "ranchos", como es el caso del cartón, zinc, madera, etc.

(**) Este nombre viene de la denominación "rancho" a la vivienda precaria y autoconstruida con los más variados materiales.

(***) Se refiere sobre todo a grandes urbanizaciones con edificios de apartamentos del Banco Obrero entregadas o invadidas por población carente de vivienda localizada sobre todo en el Oeste (Ej. Urb., 23 de enero) - que acusa un gran deterioro físico y social.

Uno se preguntará ¿por qué en este análisis, de manera distinta a los anteriores casos, se hace énfasis en la descripción morfológica de la ciudad? La razón es muy clara, en Venezuela, sobre todo en Caracas, la estructura física ha sido uno de los máspreciados objetos de acumulación de capital y la representación más clara de la formación económica-social venezolana en su fase petrolera. Exactamente como dice la urbanista Esther Elena Marcano:

" Caracas ha crecido como expresión de las contradicciones del modo de producción capitalista, su sistema urbano es su máxima - representación. Petróleo, Estado y Política Urbana son la trílogía necesaria para la producción de la estructura urbana de Caracas. Esta estructura refleja las contradicciones de un modelo de urbanización y de transporte que satisface las necesidades de la clase alta y que contradice las de las clases dominadas. - La crisis de la vivienda, de los servicios y del transporte son algunas de las expresiones más visibles" (1).

Por esto, el rápido cambio de fisonomía de las ciudades en apenas cuatro décadas no sólo será producto del triunfo del --- "funcionalismo arquitectónico", sino de un tipo característico de Estado que obtiene grandes ingresos fiscales por concepto de petróleo, especialmente durante los primeros años de gobierno - de Carlos Andrés Pérez (1974-1978), en el que sea un "boom" -- económico producto del incremento de los precios del petróleo a nivel mundial, y que transfiere dicha renta al sector privado -

(1) MARCANO, Esther Elena. Caracas: Producción del espacio urbano para el consumo de automóvil. Revista URBANA del Instituto de Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela, número 3, página 140.

dentro del cual el sector de la construcción y "afines" tienen una posición de primer orden.

La relación entre políticas urbanas (en este caso de producción de viviendas) y las características del Estado venezolano está muy bien condensada en esta afirmación:

"... se hace necesario insertar la producción de viviendas dentro de las características estructurales del modelo de acumulación del país, que Infante califica de tipo "rentista". Dicho modelo ha reposado en la existencia de un "Estado rentista" que "opera como un receptor del ingreso petrolero, que luego transfiere a la economía privada". La reproducción se ha caracterizado, durante el período analizado, por la reducción de la participación del Estado en la formación de capital, al pasar el porcentaje del gasto de inversión sobre el gasto público de 31% en 1970 a 14% en 1975. Esto indica que el Estado ha venido entregando la conducción del proceso de reproducción a la economía privada, la cual ha dispuesto del financiamiento público (transferencia), adecuado para ello. Aunado a esto, la alta participación de la inversión en infraestructura, vivienda y otras edificaciones dentro de la inversión bruta ha permitido que en el proceso de reproducción se haya establecido un dominio creciente de la construcción y sectores "afines" cuyo comportamiento es altamente especulativo y se refleja en el uso del excedente privado con baja propensión a la inversión, ocasionando una "evaporación" creciente de ese excedente" (1).

La presencia del sector de la construcción en la economía venezolana es tal que la mayoría de los grupos monopólicos poseen empresas constructoras, inmobiliarias e industrias de materiales, porque la "rentabilidad de la construcción supera a la del resto de los sectores de la economía considerados por rama de actividad" (2). Lo que puede verificarse en los datos

-
- (1) NICULESCU, Irene. Renta urbana/propiedad de la tierra y su relación con el capital promocional financiero. El caso Caracas. Revista URBANA número 3, op. cit., página 19.
 - (2) LANDER, L.; URDANETA, A.; MORENO, O. La tierra y la vivienda en la política del Estado Venezolano desde 1974. Revista Interamericana de Planificación, volumen XII, número 46, junio de 1978, página 9.

de Marcano sobre los que deducimos que en 1970 en Caracas el sector privado invirtió en la construcción casi cien millones de bolívares más que en la industria y más de doscientos millones de bolívares que en el comercio (1). Esto permite una fuerte inserción de los grupos relacionados con el sector de la construcción en el bloque gobernante, teniendo representantes directos en los organismos gubernamentales, y, al mismo tiempo, genera a partir del Estado la formación de más agentes sociales articulados a la producción de edificaciones que surgen "al calor" de sus posiciones de poder o "influencias políticas" (*).

Así veremos pues que en el caso venezolano, las políticas de tierra, vivienda, vialidad, renovación urbana, etc. son mucho más que un "recursos ideológico" o una acción tendiente a "reproducir la fuerza de trabajo". Son instrumentos básicos de la "reproducción del capital".

Empecemos desde la política de "desarrollo vial" (**). En Caracas, por ejemplo, se desarrolla un sistema vial rápido al Este y Suroeste conformado por las ya mencionadas autopistas a partir del cual se organiza el espacio urbano en función del -

(1) MARCANO, Esther. Op. Cit., página 146.

(*) En el período de 1974 a 1978 concejales, gobernadores, burócratas y hasta individualidades con algún capital crearon sus pequeñas, medianas o grandes constructoras.

(**) Incluimos la política de Desarrollo Vial pues en el caso venezolano es clave para explicar las políticas de tierra y vivienda mismas.

consumo. Las inversiones pùblicas en vialidad representan el 49% de las inversiones fiscales del Estado, lo que contrasta con un 1% invertido en la accesibilidad de las zonas pobres. La industria del cemento encontrará así un gran cliente en el Estado (la cantidad de cemento de estas obras viales es inmensurable, pero es evidente que son las consumidoras más grandes de América Latina), lo que permite duplicar entre 1960 a 1975 su producción de cemento.

Asimismo, las autopistas conforman un binomio con el automóvil, por lo que ante esta inmensa infraestructura creada los capitales extranjeros y nacionales en el sector transporte y comercio de automóviles obtendrán grandes ganancias. Un sólo dato es representativo: Caracas es una ciudad de dos millones de habitantes (el 12% con respecto a la Ciudad de México), pero en ella circulan la mitad de automóviles del número total de la capital mexicana. Además, el 49% de los habitantes utiliza uno o varios carros particulares. Finalmente, las autopistas y vías rápidas favorecen a la industria de la construcción pues valoriza las tierras adyacentes y permite el fomento del desarrollo urbanístico al Este de la ciudad, que ha representado una "mina" para los inversionistas en la construcción (1).

En lo que respecta a la tierra urbana, a parte de que en

(1) Esta información se basa sobre todo en el texto citado de Ester Marciano.

algunas ciudades existen limitaciones geográficas (ejemplo, Caracas tiene un valle espacialmente limitado), se ha operado un proceso de especulación con la tierra con fines de "engorde", asimismo, las tierras ejidales han ido pasando a manos de particulares y, en la contraparte, se han producido una mayor segregación espacial.

La política estatal ha consolidado con varios instrumentos (ordenanzas de arquitectura y construcción, zonificación, etc.) el proceso de apropiación de la renta urbana por parte de los agentes del mercado inmobiliario. Como lo demuestra el análisis crítico del hecho por el equipo de investigación del CENDES (1), sobre el Instructivo 22 de la Presidencia relativo a una serie de normas de incorporación de áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas. Revisando cada capítulo (sobre principios generales, programas, convenios a partir de planes del Ministerio de Desarrollo Urbano y modos de incorporación de las áreas suburbanas y rurales), demuestra que: a) los incentivos del ejecutivo garantizan al urbanizador y al inversionista tanto el capital como los intereses y las utilidades, en definitiva para ellos desaparece el riesgo; b) que el Estado no puede vender en competencia con el urbanizador; c) que la apropiación de la renta no es una posibilidad igualitaria de todos los ciudadanos, pues no todos tienen capacidad financiera para realizar el desarrollo urbano en los cinco años previstos por esta normativa; d) que muchos aspectos son declaracio-

(1) LANDER, URDANETA, MORENO, Op. cit., página 14-15.

nes insuficientes, pues aunque se fijan precios a las obras realizadas, no se dice nada con referencia a los valores iniciales o las afirmaciones de prevenir la especulación son generales; - para citar lo más resaltante de la crítica. Y, evidentemente, la falta de control en el precio del suelo ha conducido a niveles tales de encarecimiento que sólo en los sectores servidos - por la autopista Cota Mil, el suelo aumentó de 1970 a 1977 entre 800 bolívares el metro cuadrado (200 dólares aproximadamente) a 2,600 m² (aproximadamente 700 dólares) antes de la inflación (1).

Asimismo, se ha destacado que el Estado aplica la política del "laissez faire" en zonas no rentables donde la población invade terrenos, pero cuando las tierras se valorizan procede a los desalojos, usando diversas modalidades (represión, chantajes, presiones). Según Hugo Manzanilla (2), el 42% de la fuerza de trabajo de las zonas periféricas y deprimidas proviene de la propia estructura urbana, producto de la expulsión por parte de las "renovaciones urbanas" o por las dificultades de habitar zonas centrales, dado el aumento de precios. La "recuperación de barrios" en la práctica ha servido para adecuar estas zonas para ser ocupadas por sectores medios exclusivos del mercado -- privado de viviendas.

-
- (1) NISCELAU, Irene. Op. cit., página .
- (2) MANZANILLA, Hugo; INFANTE, Ricardo; SANCHEZ, Magaly. El papel de la renta urbana en la economía venezolana en la última década. Ponencia especialmente solicitada a los autores para el XIV Congreso Interamericano de Planificación. Morelia, Michoacán, México, octubre de 1982, página 29.

Pero el problema fundamental en relación a la política de tierra urbana es que el Estado no plantea ni implementa una política contra la propiedad privada de la tierra, el principal obstáculo de todo programa urbano. Es cierto que existen algunos documentos oficiales que advierten sobre este problema - como el caso de informe de la Comisión para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, así como el Instructivo 12 sobre Desarrollo Urbano y Areas Residenciales, el V Plan de la Nación y el Instructivo 22 mismo, los que plantean afectación y/o adquisición de tierras por parte del Estado, sin embargo estas recomendaciones o normas no han sido implementadas. El Estado actúa fundamentalmente como un liberador de la renta urbana, como un urbanizador y como un promotor. De allí no pasa, pues no está en sus propósitos cuestionar la propiedad privada.

Esta actitud "paternalista" en función del sector privado puede distinguirse nitidamente, también, en su política de vivienda. El actúa mediante incentivos, regulación o directamente mediante la adquisición de tierras y la construcción de viviendas.

Algunas de las políticas de vivienda se explicitan en el Instructivo número 12 y en los Decretos 346 (20.08.74), decreto 1 540 (27.04.76), en la Ley de la Creación del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (09.09.75) y en el Reglamento del Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) que antes de 1975 era el Banco Obrero.

Esta notas políticas contemplan, entre otras cosas, programas de construcción pública o mixta de vivienda; programas de construcción de vivienda para sectores "desfavorecidos" a través del INAVI; programas de autoconstrucción y programas de equipamiento de barrios y promoción popular y la "estabilización de áreas marginales. Todas estas englobadas dentro del principio "de dar vivienda cómoda e higiénica a cada familia", y con el objetivo de "superar en diez años el problema habitacional en su aspecto cuantitativo". La realidad se ha encargado de contradecir estas "intenciones" y demostrar que el déficit no sólo no ha decrecido sino aumentado (800,000 unidades, según datos de 1981 de CORDIPLAN), que los sectores beneficiarios no ha sido precisamente los "desfavorecidos" y que, finalmente, estas políticas se han traducido en importantes estímulos para la ganancia del sector inmobiliario como prueba Lander:

" Los estímulos son para los promotores y para quienes financian las operaciones y se concretan en el caso de los primeros y de las viviendas del grupo A -viviendas cuyo precio de venta no exceda de 75 000 bolívares.

- a) Exoneración total de impuestos sobre la renta; b) Asistencia técnica para la elaboración proyecto; c) financiamiento directo o indirecto para la adquisición de terrenos, hasta el 80% de su precio; d) financiamiento hasta el 100% para obras de urbanismo; e) financiamiento directo o indirecto hasta 100% para la construcción de las viviendas; f) financiamiento parcial -- hasta el 20% del precio de venta, de la cuota inicial. Este financiamiento lo hará el INAVI u otro organismo que designe el ejecutivo; g) Adquisición por parte del fondo Nacional de Desarrollo Urbano o de cualquier otro organismo que designe el ejecutivo, de las viviendas no vendidas en un plazo de dos años. El precio de adquisición será el 95% de precio fijado de venta (1).

(1) LANDER, y otros. Op. cit., página 16.

Otros tantos estímulos se dan a los financiadores y promotores que construyan viviendas de precios superiores, los cuales no vamos a citar porque las "facilidades" arriba señaladas hablan por sí mismas.

Además, el Estado implementa una política con respecto al sector privado de tipo keynesiano, es decir, utilizando diversos mecanismos para estimular la demanda y reanimar la producción. En efecto, se genera una "gran demanda solvente" que es posible, dados los ingresos petroleros mediante el incremento de la liquidez monetaria en poder del público. Se produce así un incremento violento de préstamos hipotecarios que de 1,211 millones de bolívares en 1972 escala a 4,315 millones de bolívares en 1976 para vivienda (1).

Como resultado de estos incentivos, en pocos años la producción de vivienda desde apartamentos de vivienda multifamiliar de lujo (80% del área total de construcción entre 1971-1977), hasta viviendas de "interés social" y viviendas del INAVI, casas obreras o barracas y trailers (*) (en los que se reubica a la población desalojada) será impresionante.

Y con el ritmo de construcción y dotación de créditos crece también el ritmo de precios que alcanza en 1977 límites intolerables incluso para los sectores medios, por lo que el Estado

(1) NISCELAU, Irene. Op. cit.

(*) Dos dos modalidades "viviendas" (si así puede llamarse). Las barracas son un sólo espacio cerrado con zinc y sin servicios. Los trailers son como unos vagones con ruedas de zinc en cuyo interior hay alguna distribución del espacio.

dicta una serie de medidas antiinflacionarias mediante los decretos 2288 y la resolución 77-7-03 del Banco Central opta por "detener" la inflación, la liquidez monetaria y la especulación inmobiliaria afectando por primera vez a la industria de la construcción y sectores relacionados con ella. Esto produce casi una paralización de obras y desde 1978 empieza la fase de contracción que termina de desencadenar la crisis de la industria de la construcción y de la economía venezolana misma con la devaluación del Bolívar en 1983, primera devaluación en 20 años de democracia representativa y grave para una economía tan dependiente del petróleo como la de este país.

Por otra parte, el Estado venezolano llevó adelante una experiencia de creación de una ciudad nueva: Guayana. La misma está analizada en el punto IV.2. Sin embargo, aquí queremos -- destacar que con ella se sigue la misma lógica de favorecimiento al capital privado, en este caso a las transnacionales de hierro y otros recursos minerales.

En los últimos años ha empezado a discutirse en círculos gubernamentales y académicos la posibilidad de "MUDAR A CARACAS", total o parcialmente. Inclusive la Oficina Metropolitana de -- Planeamiento Urbano (OMPU) ha realizado pruebas sobre los posibles efectos de la mudanza de la capital. Lamentablemente no incluimos un análisis sobre esta posible "nueva política" por falta de información.

Finalmente, es imprescindible mencionar que en las políti-
cas urbanas de Venezuela, a pesar de estar determinadas funda-
mentalmente por causales económicas, el factor político-ideoló-
gico también es importante. Para la captación de "VOTOS", en
este país en donde el proceso electoral es decisivo en el encum-
bramiento de uno de los dos sectores hegemónicos de la vida po-
lítica (AD o COPEY), el elemento vivienda y tierra cobra rele-
vancia tanto en la competencia por "obras realizadas" como en
los discursos de los candidatos, así lo señala Teolinda Bolí-
var:

" En el lapso considerado, podemos notar como en los años electo-
rales (1968-1973) hay un aumento en la construcción que contrasta
con las bajas en esa rama de los años poselectorales (1968-1974);
ello es la expresión de lo que se ha llamado "el ciclo político" -
de la industria de la construcción, comportamiento que remite su -
aparición a las formas políticas democrático-burguesas en los años
60's. Durante los años electorales, las obras promovidas por el
estado se llevan en dimensiones cuantitativas de consideración, el
afán de realizar la gestión realizada y de buscar apoyo para el par-
tido del gobierno en turno lleva, incluso, a comprender el presu-
puesto de los años siguientes (1).

A lo que podría agregarse que por proselitismo político al-
gunos Concejos Municipales reparten materiales de construcción -
(cemento, planchas de asbesto, etc.).

Y la población beneficiada en general capta esta propagan-
da política (que durante meses se repite en los medios de comu-
nicación social), por lo que no es extraño que el sector del --

(1) BOLIVAR, Teolinda. La industria de la construcción en Venezuela. En
Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina. Op. cit.
página 93.

electorado justifique su voto en función de la casa que le "dió el gobierno".

Con excepción de las ciudades petroleras, las grandes urbes mexicanas no pueden ser mecánicamente equiparables física, poblacional y económicamente a las ciudades venezolanas, anteriormente analizadas.

Mientras que en el primer caso estamos hablando de una -- "megalópolis de 16 millones de habitantes", en el segundo caso se trata de una ciudad de dos millones de habitantes, ubicada en un estrecho valle, cuyas dimensiones son muchísimo menores que las del Valle de la Ciudad de México (1 000 km² urbanizados).

Físicamente la Ciudad de México resulta más heterogénea -- que la Capital Venezolana, donde "la modernidad" es el elemento resalante. Ciudad de México es una "conurbación" que -- ha incorporado en su acelerado crecimiento a pueblos periféricos y áreas ejidales y ha mantenido una buena parte de las zonas coloniales o zonas construidas en diferentes períodos, y mantenido, además, su centro histórico-colonial (hoy revalorizado para el capital comercial y la industria del turismo) -- que en comparación con el venezolano es cuantitativa y cualitativamente más importante.

Pero la diferencia mayor deviene de su estructura económica urbana. En la Ciudad de México ha crecido y se ha concentrado gran parte del proceso de industrialización del país, dentro de una economía diversificada. Caracas no contiene un desarrollo industrial de esta magnitud y su economía gira ante todo, alrededor de las rentas petroleras, cuya explotación se realiza en otras áreas; y en menor medida, alrededor del desarrollo del sector comercial y del productivo (industrias textiles, cerveceras, electricidad, cementeras, etc.).

Sin embargo, aunque hay muchas diferencias, algunos aspectos son similares. Como en el caso venezolano podría hablarse también de una "modernidad" en la Ciudad de México.

Posee también un sistema de autopistas y vialidad importante. Para citar algunos ejemplos tenemos el Anillo Periférico, los ejes viales, la larga Avenida de los Insurgentes, - en cuyos bordes se ubica una red comercial, bancaria, restaurantes de lujo, centros culturales, atravieza a la misma Ciudad Universitaria y va a confluír, conjuntamente con el Periférico al inmenso y lujosísimo complejo comercial "Centro Comercial Perisur". Asimismo, en el área central y a lo largo del Paseo de la Reforma, se ubica una moderna zona hotelera, comercial, financiera y turística entre la que destaca la "Zona Rosa", la zona de museos (gran atractivo del turismo in

ternacional), las embajadas y las zonas residenciales "Lomas de Chapultepec", "Polanco", para citar apenas dos ejemplos. Otras zonas residenciales y de condominios o mansiones se ubican, fundamentalmente, en el Sur de la Ciudad, obedeciendo a las clases alta y medias y a diversos estilos modernistas. Además en toda la ciudad y el país se distribuyen las grandes cadenas de supermercados, restaurantes, grandes tiendas (SUBURBIA, LIVERPOOL, AURRERA, COMERCIAL MEXICANA, VIPS, TOKS, SANBORN'S, DENNIS, etc.) de capital de monopolio, mexicanos y/o norteamericanos. Todo lo que contrasta (como contrastaba en el caso venezolano con los "cerros de ranchos") con las también inmensas "colonias populares" y "ciudades perdidas", (no tan superpuestas o visibles como en el caso venezolano).

No vamos a seguir describiendo ni estableciendo analogías, lo que vamos a destacar ahora es la importancia del sector constructivo y promocional en la configuración de esta Ciudad y el papel de las políticas de Estado en su impulso, dentro de contextos diferentes, en los que la intervención estatal ha sido siempre decisiva.

En primer lugar, hay que recordar que el Estado mexicano - tiene características atípicas con respecto a los demás Estados Latinoamericanos. Formado desde la Revolución de 1910, fortalecido durante el período de Lázaro Cárdenas (ya vimos la importancia de las políticas urbanas en su solidificación) y conser-

vando un poder incuestionable hasta la fecha. Esto entre otras cosas, le ha permitido una intervención excepcional en toda la dinámica social y económica del país (se habla con frecuencia de que es un "capitalismo de Estado") y, en lo referente a la urbanización y a la planificación urbana regional, su intervención es considerable. Un último informe de la esfera gubernamental, informa que en el año en curso (1983) "se planificará el crecimiento de las 160 ciudades más importantes del país" (1). Además el Distrito Federal tiene su Plan Director de Desarrollo Urbano y cada una de las 16 delegaciones tiene su Plan Parcial. Sólo en 1981 se habían elaborado 964 programas de barrio (2). Todo esto nos da una idea de sus dimensiones participativas, aunque no necesariamente de sus resultados que, como veremos después, están lejos de resolver la anarquía que prevalece en el proceso de urbanización.

En segundo lugar, hay que partir de una premisa hoy comprobada en todos los estudios críticos sobre México: las políticas urbanas regionales del Estado Mexicano, desde los años 40's y reforzadas en los últimos años, han favorecido fundamentalmente a la acumulación de capital de fraccionadores, constructores y/o promotores inmobiliarios, con énfasis en este último sector que es parte de la fracción dominante económica y

-
- (1) Periódico UNO MAS UNO. 4 de octubre de 1983. Informe del Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Marcelo Javelly Girard, páginas 1 y 9.
 - (2) COULOMB, René. Luchas populares por el control social de la tierra urbana. Ponencia presentada al XIV Congreso Interamericano de Planificación (referido varias veces). página 15.

políticamente de México. Como bien dice Martha Steinghart:

" El desarrollo de la promoción inmobiliaria ha implicado la formación y consolidación de un sector donde actúan grandes capitales ligados a grupos financieros, que tienen un gran poder económico y político, y para quienes la producción inmobiliaria se ha constituido en un punto estratégico para su acumulación" (1).

Aquí la similitud con el caso venezolano es impresionante. Vemos como se ha dado este proceso en favor del sector privado, analizando las políticas de tierra y de vivienda del Estado Mexicano. Refiriéndonos casi exclusivamente a la Ciudad de México.

Una minuciosa investigación de Martha Steinghart sobre el manejo de la tierra ejidal y comunal de los diferentes agentes sociales urbanos (2) muestra la manera como ha crecido la Ciudad de México, obedeciendo a los intereses dominantes, en especial al sector promocional y no a usos de utilidad pública o interés social.

-
- (1) STEINGHART, Martha y JARAMILLO, Manuel. Acumulación de capital y producción de vivienda en América Latina. (1960-1970) (Análisis de casos). Ponencia presentada al X Congreso Mundial de Sociología, agosto de --1982, México, Distrito Federal. Mimeo.
- NOTA: En esta ponencia se hacen importantes comparaciones y se establecen grandes semejanzas entre el caso mexicano y el colombiano (Jaramillo es un investigador de Colombia especializado en asuntos urbanos). Lamentablemente en nuestro trabajo hay una ausencia notable del estudio de las políticas urbanas de Colombia. La razón la hemos expuesto anteriormente.
- (2) STEINGHART, Martha. La incorporación de la tierra rural de propiedad social a la lógica capitalista del desarrollo urbano. El caso de México. Ponencia especialmente solicitada a la autora al XIV Congreso de Planificación (referido anteriormente).

La autora distingue dos mecanismos de incorporación de la tierra (*): legales e ilegales.

En el primer caso se puede distinguir dos formas de transferencia de tierra pública al sector privado.

La primera consiste en la expropiación, mecanismo muy común, especialmente desde los setentas y fortalecido en los últimos años. Según Steighart, entre 1938-1976, el 60% de tierras comprende la actual mancha urbana fueron tierras ejidales expropiadas. Gran parte de estas tierras fueron transferidas a la industria privada localizada, sobre todo, en el Estado de México y transferida al sector privado para la construcción para que urbanizara con viviendas para las clases media y alta. Esta acción está perfectamente legalizada en el artículo 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos que contempla la transferencia de tierras públicas a bajos precios a entidades privadas que construyan viviendas para sectores cuyo salario sea hasta seis veces mayor que el salario mínimo (es decir, cubre a personas con altas remuneraciones). Este artículo funcionó como estímulo, bien aprovechado por los promotores).

Como vemos, esta política es de una naturaleza impresionantemente paradójica. Las tierras destinadas originalmente a programas de vivienda de interés social sirven, finalmente a usos domiciliarios de las clases altas. Y peor aún, los organismos

(*) En México, de manera distinta a otros países, la expansión ha sido menos conflictiva por las dimensiones del valle, pero sobre todo, por el predominio de tierras públicas o comunales sobre tierras privadas.

públicos de vivienda compran tierras, vendidas por el propio Es tado a bajos precios a agentes privados a precios altos. Son innumerables los ejemplos que hay al respecto: tierras en el Es tado de México expropiadas por AURIS de Cuautitlán Izcalli, expropiados por ODEM, vendidas a bajo precio; y en sentido inverso, tierras compradas por parte del INFONAVIT a agentes privados a precios "inflados", también en el Estado de México.

La segunda forma "ilegal" ha sido por la vía de la "permuta", mecanismo muy común en la década de los cincuenta y sesenta hasta 1971, cuando se deroga esta ley. En tanto que era permitido intercambiar ejidos por tierras ubicadas en otras zonas del país que poseyeran el mismo valor y productividad, se produjo un proceso especulativo de grandes dimensiones en las áreas periféricas urbanas. La zona residencial de lujo del Pedregal de San Angel surge gracias a este mecanismo.

Pero si es muy fácil reconocer las políticas explícitas y jurídicamente concebidas o utilizadas para transferencia de tierras, también resulta factible detectar un extendido proceso de ocupación "ilegal" de tierras ejidales y comunales que se da con mayores conflictos, pero no con menos intensidad. Además, su carácter de "ilegal" es cuestionable pues muchas veces han sido promovidos por agentes vinculados a caciques o delegados políticos.

" Las invasiones de terrenos son escasamente espontáneas. Son dirigidas por profesionales, en relación directa con autoridades locales o estatales y en nombre de fraccionadores que entregan un terre

no para autoconstrucción a cambio de un pago mensual de un precio que no estipula si se trata de alquiler u operación de compra. Dada la ilegalidad del conjunto de la operación, lo que el colono paga es en realidad la capacidad de maniobra institucional y financiera del fraccionador en cuestión. La consecuencia de su indefensión es que, a menudo, los colonos son expulsados sin recuperar los pagos efectuados, a fin de recomenzar la operación con nuevas víctimas de la crisis urbana" (1).

Como vemos, la población no ha sido favorecida por la expropiación o transferencia de estas tierras y no sólo no ha podido ocupar "ilegalmente" con tanta facilidad, viéndose obligada a escoger terrenos de mala calidad e insalubre (por ejemplo, Ciudad Nezahualcoyotl o Ecatepec), sino que muchas veces ha debido someterse a los fraccionadores y a sus "chantajes".

Y no han sido sólo pequeñas operaciones. Un ejemplo citado por Castells, muestra el enriquecimiento de un gran capitalista dueño de la inmobiliaria FRISA, a partir de los fraccionamientos populares, en gran parte ilegales, realizados en la zona de Ecatepec (2).

Paradójicamente (volvemos con las paradojas), estas acciones fraudulentas han servido temporalmente para frenar el conflicto sobre la tierra, pues la población, a pesar de la irregularidad, ha podido instalarse "en algún lugar", pero las contradicciones vuelven a aflorar intensamente cuando se exacerban -

(1) CASTELLS, M. Crisis urbana y cambio social. Op. cit. página 124.

(2) CASTELLS, M. Op. cit. página 121.

las relaciones de dominación y se incurren en desalojos. El Estado siempre ha intervenido en favor de los fraccionadores.

Por esto resulta poco preciso como hace Steinghart, distinguir entre acciones "legales" e "ilegales". Creemos que ambos aspectos se cruzan. Es una especie de "semi-legalidad" que -- las más de las veces es tolerada por el Estado o inclusive inscrita apriori o a posteriori en algún "plan", motorizado o no -- por personeros públicos.

En el artículo reciente de Legorreta (sobre la crisis de la planificación), utilizando como ejemplo las ciudades petroleras, nos comprueba como la tierra y los planes han sido objeto de manipulación de intereses privados en combinaciones con personeros políticos.

" De esta manera, el suelo, sustento de la planificación urbana, se acapara por particulares y la expansión de la ciudad queda a merced del especulador. Prácticamente todos los terrenos periféricos de reciente crecimiento en las ciudades petroleras se encuentran bajo control de estos agentes. En algunas ciudades como Coatzacoalcos, la tierra urbana en la periferia se eleva en los últimos años su precio 9.7 veces. Y el terreno ilegal sin servicios se vende entre los 30 y 40 mil pesos (casi tres veces el salario mínimo). El fenómeno es común y aceptado. Líderes y promotores -- bajo el ropaje de 'organizaciones populares' gestionan así la urbanización al margen de cualquier plan o programa oficial. En muchos casos, ante la inevitabilidad de los hechos, la alternativa es 'planear' las futuras áreas de ocupación mediante acuerdos políticos -- entre los líderes y autoridades locales que sustituyen de manera más efectiva cualquier propuesta de planificación urbana" (1).

-
- (1) LEGORRETA, Jorge. Artículo en el periódico UNO MAS UNO. Planeación en crisis. El ejemplo de las ciudades petroleras. 11 de octubre de 1983. Subrayado propio.

Muchas de las tierras ejidales y comunales transferidas a los sectores promotores han sido mantenidas sin urbanizar o urbanizadas por etapas durante mucho tiempo (6 a 10 años) convirtiéndose la especulación misma en un gran negocio. En esto -- han participado inclusive empresas norteamericanas y una italiana y la Banca Somex. Sobre este último punto hay que decir que los bancos en las últimas décadas, muy especialmente en el último sexenio, han intervenido no sólo en el otorgamiento de créditos sino también como dueños de tierras (por ejemplo, BANAMEX, relacionado con la constructora ICA y Bancomer, relacionado con COFRACO, otra constructora).

Las tierras ya urbanizadas o semi urbanizadas también han sido objeto de interés de las políticas del Estado, siempre manteniendo su papel intermediario, en favor del capital inmobiliario y financiero. Se han realizado un conjunto de planes, buena parte de ellos llevados a la práctica con el propósito implícito de liberar y apropiarse de las rentas del suelo de zonas -- como el centro u otras áreas de interés, aunque todas ellas amparadas por un discurso legitimador que va desde "la necesidad de planificar la ciudad", la "renovación urbana", el "saneamiento urbano", el "rescate del Centro Histórico", "planes de mejoramiento de colonias populares", etc.

Algunos de estos planes o acciones son los programas de ejes viales, el traslado del mercado de La Merced, el "Plan Tepito" (*), "el plan de mejoramiento de la colonia Guerrero" (*), el pro-

(*) No concretados por resistencia de los colonos.

yecto del Templo Mayor y la restauración de los monumentos que rodean el Zócalo, la construcción del Palacio Legislativo, del Centro Bancario, del Hotel Holiday Inn y de la Torre de Pemex.

Sobre cada uno de estos planes se podía hacer un análisis crítico minucioso. No lo podemos hacer de momento; sólo nos resta reafirmar que la planificación urbana ha sido en los últimos años el mejor mecanismo para legitimar el proceso de captación de tierras y ganancias al sector privado y deportar a la población a la periferia. Claramente expresa René Coulomb al hacer referencia a las políticas de tierra del Estado Mexicano.

" La intervención del Estado en el terreno de los conflictos sociales por la apropiación de la tierra urbana busca una legitimación en el reciente desarrollo del Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos. Los colonos puede oír, hoy en día, a un funcionario local (delegado político) apelar a los 'híveles de planeación para explicar el por qué y el cómo de un desalojo o de un reacomodo, o para justificar un programa de -- autoconstrucción" (1).

Y Coulomb demuestra el nuevo carácter represivo de estas acciones, señalando que, actualmente, la figura abstracta del plan ("El plan dice que...") ha sustituido a los desalojos por parte de los "granaderos" y por parte del Jefe de Obras Públicas o la Oficina de Colonias Populares.

(1) COULOMB, René. Luchas populares por el control social de la tierra urbana. Ponencia presentada en el XIV Congreso Interamericano de Planificación, Morelia, Michoacán, México, octubre de 1982, páginas 17-18.

Por último, la política estatal con respecto a las invasiones de los sectores populares había sido hasta fines de -- los años setentas, aceptada y ajustada incluso al estilo clientelista del Estado. A finales de la década pasada en un contexto de crisis económica y de limitación creciente de tierras, aparece una nueva política: "No se tolerarán nuevas invasiones", "hay que frenar la "industria" de la invasión" (1).

En el mismo sentido, y tal vez con más intensidad pese a la mayor participación del Estado como promotor, las políticas de vivienda han tendido a favorecer al sector inmobiliario privado, en especial al promotor, agente dominante en los últimos tiempo. Aquí conviene distinguir algunos periodos.

En la etapa que va de 1940 a 1960, coincidiendo con la sustitución de importaciones durante el periodo de los presidentes Miguel Alemán y Avila Camacho, se trazan algunos programas de obras públicas que tienen que ver sobre todo con la producción de las condiciones generales de producción. A nivel de políticas de vivienda, las acciones son limitadas. Los organismos públicos promovieron entre 1947 y 1964, viviendas para la demand solvente y empleados públicos (77,000 viviendas) que se supone son construidas por constructores privados mediante contratos del Estado. Tenemos poco información de este periodo, pero lo que resalta es la formación de la primera base de organismos directamente encargados de la vivienda (Banco Nacional Hi-

(1) Periódico UNO MAS UNO. Advertencia del director general de Recursos Territoriales del Distrito Federal, Carlos Hidalgo Cortés, aparecida el domingo 2 de octubre de 1983. Por pura coincidencia esta fecha coincide con el nombre de un Campamento 2 de octubre, desalojado con violencia en dos oportunidades.

tecario y Fundación del Instituto Nacional de la Vivienda - - -
(1959) .

Será a partir de 1960 cuando las políticas del Estado den mayor importancia a la problemática habitacional, que coincidirá con la inyección de recursos internacionales de AID, BID dentro del Programa de la Alianza para el Progreso. Se crea el Programa de Financiamiento de Vivienda que produce 8 340 viviendas anuales. Justamente en esta época el sector privado está en capacidad de aprovechar estos fondos para su interés y asistirá en México a la creación de el "promotor inmobiliario" y a la generalización de las formas capitalistas de producción de la vivienda.

" A través de los créditos "bueno" se dá por primera vez en el país, la posibilidad de la promoción en gran escala y por tanto, el surgimiento de un sector promocional privado, que -- también en una primera etapa promueve vivienda en serie en grandes fraccionamientos periféricos, que extienden enormemente la mancha urbana de la Ciudad de México. De esta manera, en los años sesentas, apoyada por el Programa Financiero de la Vivienda, la producción promocional comienza a crecer de manera decisiva, mientras la producción por encargo retrae considerablemente. La industria de la construcción, que comienza a afianzarse sobre todo en los cuarentas, alcanza en los sesentas un particular desarrollo que se aplica ya no sólo a las obras públicas de infraestructura sino también a la vivienda" (1).

Así el fracaso de los programas de la ALPRO para solucionar los problemas de vivienda, (que se expresa en el círculo vicioso "a mayor esfuerzo constructivo de vivienda, mayor crecimiento -

(1) STEINGHART, Martha. Acumulación de capital y producción de vivienda en América Latina. (1960-1970). (Análisis de Casos). Op. cit. página 10.

del déficit habitacional"), contrasta con el éxito "vicioso" (a mayor producción de viviendas producidas por programas del Estado, mayor acumulación capitalista).

Pudiera pensarse que, en la década de los setentas, durante el período presidencial de Echeverría -analizado en el punto III.3 sobre los gobiernos reformistas-asistencialistas-, la concentración de soluciones habitacionales en el Estado representa un fuerte golpe a la iniciativa privada. Esto no es exactamente cierto. Si bien el proyecto reformista de la época respondiendo a una coyuntura política muy difícil privilegiaba medianamente a los sectores populares y medios con la creación de los Fondos de Vivienda y la Legalización de tierras, la empresa privada no sale desfavorecida, pues ya no está forzada a poner el 10% de sus utilidades para vivienda, pero mucho más que eso, la fracción relacionada con el sector constructivo y promocional obtiene grandes ganancias por ser los principales encargados de la construcción de viviendas de "interés social". Además, se produce una especie de "boom" constructivo de grandes conjuntos habitacionales o residencias individuales debido al incremento de la demanda solvente, provocada en una coyuntura económica donde se estimula el financiamiento bancario.

Claro está que no podemos negar que la política intervencionista del Estado subordinó de alguna manera al sector empresarial.

Según Castells, en este período se da por primera vez -- "un esfuerzo sistemático por parte del Estado para reproducir la fuerza de trabajo", sin embargo, esto resulta relativo, -- pues como vieramos en el punto III.3, dichas políticas tuvieron un radio de acción limitado, comparativamente a las necesidades de vivienda del sector obrero y el productor más importante sigue siendo la autoconstrucción, (este último aspecto incorporado como parte de las políticas de vivienda desde finales de los sesentas, promocionado directamente por el Banco Mundial).

A mediados de los setentas, durante el gobierno de López Portillo, se inicia una fase recesiva que en 1982 alcanzara - su máxima dimensión. Se producen serias contracciones del -- gasto público entre ellas la ruptura con las "líneas estatales de producción de vivienda" y, complementariamente, se da más énfasis a las políticas de autoconstrucción, en la modalidad "lotes con o sin servicios". A pesar del "boom" petrolero, se estanca la producción de viviendas y se produce una evolución hacia la banca privada. En este período se observa la consolidación de empresas vinculadas a grandes constructores y a los principales grupos industriales y financieros.

Manuel Perlo en un Balance sobre las Políticas Habitacionales del Sexenio de López Portillo (1), demuestra como baja -

(1) PERLO, Manuel; GARCIA, Beatriz. Las políticas habitacionales del sexenio, un balance inicial. Revista Habitación, número 2-3, México, 1981.

el interés de estado en conocer el problema de la vivienda y darle solución. Entre 1973 y 1976 se construyeron 171 874 viviendas, mientras que entre 1977 y 1980, habiéndose incrementado la demanda, se construyó un número similar 171 081, que además cubre apenas un 13% de la demanda.

El Estado adquiere un nuevo papel en la acción habitacional se convierte de promotor en agente financiero (las promociones externas se incrementaron de 17.3% en 1976 al 100% en 1980). - La Dirección de Habitación Popular, para sectores no asalariados, desaparece; inversamente se da un crecimiento fuerte de programas combinados de la banca privada y oficial dentro del Programa Financiero de la Vivienda, lo que implica un gran apoyo a la promoción privada, quien maneja directamente los préstamos.

Además, el Estado hace hincapié en la descentralización de las inversiones hacia zonas petroleras, turísticas y puertos industriales.

"...si tradicionalmente el Estado mexicano ha jugado un papel poco significativo en la resolución del problema de la vivienda, en este sexenio se redujo su participación.

A cambio de lo anterior, se abrieron mayores espacios y márgenes de acción para la intervención del capital, especialmente de los promotores inmobiliarios y de la banca privada. Además de haber generado esta derrama de beneficios sobre el sector privado, la transformación de los organismos públicos (de promotores de vivienda a financieros) ha abierto las puertas para que las grandes centrales obreras oficiales no sólo conquisten un control absoluto sobre las asignaciones de vivienda, sino que incluso intervengan en los procesos y concesiones de producción de la misma..."(1).

(1) PERLO, Manuel. Op. cit., página 45. Subrayado propio.

La reciente nacionalización de la banca, realizada en la culminación del período de López Portillo, afectando al sector financiero considerado la principal fracción monopólica impulsada justamente en este sexenio, altera profundamente la situación. ¡Una nueva paradoja! México y su aparato Estatal es en relación a los países latinoamericanos, un caso sumamente original. Si lo hemos incluido en este bloque ha sido por sus semejanzas en algunos aspectos con otros procesos, sin embargo, -- pensamos que posiblemente convendría analizarlo individualmente, por su naturaleza excepcional.

La "ciudad del capital" (1). El gran Sao Paulo y otras metrópolis brasileñas aunque estaban contempladas en el estudio, no pudieron ser analizadas por encontrar, a última hora, deficiencias en la información.

(1) SINGER, Paul. Op. cit.

III.7 GOBIERNOS 'POPULARES', 'REVOLUCIONARIOS' Y 'SOCIALISTAS' (*): LA LUCHA CONTRA LA SEGREGACION URBANA.

Finalmente, procederemos a analizar tres experiencias latinoamericanas que, a pesar de sus diferencias contextuales y programáticas, han tenido una "filosofía" urbana común: "el derecho a la ciudad de las clases populares". En efecto, este rasgo político es distinguible en las políticas urbanas que se intentaron aplicar o se aplicaron parcialmente en el período del gobierno de Salvador Allende en Chile (1970-1973), que se empiezan a aplicar con grandes esfuerzos y limitaciones de diversos tipos, en lo que transcurre el proceso dirigido por el gobierno sandinista en Nicaragua (desde 1979) y, se han aplicado y se -- aplican -- con mayor o menor éxito, dependiendo del objetivo -- en los 23 años del gobierno socialista de Fidel Castro en Cuba -- (desde 1959).

Como en los otros casos, esperamos no incurrir en la torpeza de considerar a las tres formaciones económico-sociales como un bloque homogéneo, equiparando los tres procesos a un mismo nivel. Grandes distancias económico-políticas hay entre estos tres países. El gobierno socialista se desenvuelve dentro de -- una intacta estructura capitalista-dependiente, a pesar de las

(*) Se han entrecorillado estos términos para remitirse a las definiciones que los gobiernos respectivos dan de sí mismos y evitar entrar en controversias.

nacionalizaciones y en el marco de un proyecto político de la "vía constitucional y pacífica del socialismo". Más todavía, no sólo la coalición gobernante (Unidad Popular) no detenta - el poder político sino gobierna dentro de una rígida oposición, siendo minoría en el Congreso con la inicialmente velada oposición de sectores militares de las FFAA (en 1973, conducidas por el Comandante en Jefe, Augusto Pinochet abortarán la primera experiencia socialista por la vía electoral de América - Latina). Lo interesante del caso chileno es, el impresionante auge que adquiere la lucha de clases, en el cual los movimientos sociales urbanos jugaron un rol mucho más importante que los otros dos procesos. La "revolución nicaragüense", por su parte, es resultante de una guerra insurreccional contra una tiranía, como lo es la cubana también. No obstante, - las estrategias económico-políticas de ambas, sin ser contradictorias, tienen otras dimensiones (algunos analistas sostienen que a largo plazo se está siguiendo la "vía cubana", otros sostienen la originalidad de proyecto, aspecto que no vamos a discutir). Nicaragua opta en esta primera fase de "reconstrucción nacional", por una economía mixta que no trastoca, en sus bases más profundas, la lógica capitalista, y por el pluralismo político. De manera diferente, al caso chileno, el movimiento armado sandinista logra tomar el poder político, - aún cuando la constitución heterogénea de la Junta de Gobierno y del mismo FSLN hace que hasta hoy se estén dilucidando - los problemas de la hegemonía. Lo que es indiscutible es -- que el Frente Sandinista, principal ejecutor de la revolución

y núcleo central del nuevo ejército y gobierno es la vanguardia del proceso. Presiones norteamericanas y contrarrevolucionarias somocistas y de otras tendencias amenazan, hoy en día, la estabilidad de la revolución nicaraguense. El futuro de este proceso podrá ser discutido en otro momento, lo que nos interesa mostrar aquí es la participación de los movimientos populares (entre ellos los urbanos) no sólo en la etapa pre-revolucionaria, sino como la base organizada (civil y militarmente) de la Revolución Popular Sandinista.

El cúmulo de medidas tomadas y sus alcances, dado lo reciente del proceso, pueden ser analizadas más como tendencias que como resultados. Lo que es distinto en lo que se refiere al proceso Cubano, del cual puede hacerse una evaluación por ser esta una revolución "virtualmente consolidada", aunque hoy existen serios intentos de desestabilización. En efecto, la revolución cubana es más definida en lo político pues desde 1962 se declara socialista, opta por la "dictadura del proletariado" y el centralismo democrático expresada estrictamente en el Partido Comunista Cubano. En lo económico, socializa los medios de producción, opta por el sistema de planificación centralizada, establece vínculos directos con la Unión Soviética y otros países socialista; y en lo social, responde de inmediato a las demandas campesinas, principal apoyo del movimiento guerrillero - y/o progresivamente a las demandas de los demás sectores populares.

Ahora bien, si muchas son las diferencias no son pocas las coincidencias. Digamos por ejemplo:

- Radicales Reformas Agrarias (en el caso de Chile se refuerza a la reforma iniciada en el proceso de Freire).
- Nacionalizaciones en mayor o menor medida de los sectores claves de la economía: sistema bancario, servicios, empresas transnacionales y/o monopólicas explotadoras - de las riquezas básicas (ejemplo: Anaconda y Teniente en Chile: cobre; propiedades de Somoza en Nicaragua que abarcan gran parte de los sectores económicos o toda la industria del turismo y grandes empresas, agroindustria - de Cuba).
- Proyección de los procesos hacia la resolución de las necesidades básicas de la población (vivienda, salud, alimentación, educación) que resultan ser no sólo discursos ideológicos o de "buena intención", sino que se expresan en medidas concretas, con distintos alcances en los países correspondientes y truncado en el caso chileno. En particular, en lo que respecta a lo urbano regional, veremos más adelante las estrategias, sin embargo hay que destacar el diseño de la Reforma Urbana Cubana y la incipiente Reforma Urbana Nicaragüense y las importantes medidas inquilinarias, habitacionales, de tierra urbana y de desarrollo regional implementadas.

- Participación de la población en lo político y en programas específicos, a través de distintos canales organizativos. En Chile: organizaciones políticas, comités de pobladores, sindicatos, etc. En Nicaragua: diferentes organizaciones sandinistas del campo, sindicales, de barrios, milicia, etc. En Cuba: diferentes organismos de base conectados al Partido Comunista.

- Proyectos e implementaciones político-económicas que -en menor o mayor medida, con menor o mayor radicalidad- propugnan la socialización de la producción y de los beneficios, entre ellos, implícito o explícito, como habíamos dicho, la socialización de la ciudad, que en el capitalismo representa justamente la apropiación privada del espacio, la segregación social, la privatización de las soluciones habitacionales, los desequilibrios del uso de servicios, etc.

Para no continuar en esta línea, demasiado general y algo apologética, vayamos a la concreción.

Empecemos por la corta experiencia durante el Gobierno de la Unidad Popular en Chile, no sólo evitando "alimentar la abundante mitología" (1) sobre los movimientos sociales urbanos chilenos, sino evitando también hacer una mitología de las políticas urbanas del gobierno de Allende.

(1) CASTELLS, M. Crisis urbana y cambio social. Op. cit., página 166.

Con anterioridad, analizando el gobierno de Frei, habíamos tenido oportunidad de apreciar la importancia de la presión popular urbana en la modalidad de las políticas urbanas: generalización de las tomas de tierras que el Estado tiene que aceptar e, incluso, asistir; extensión de los derechos organizativos de los pobladores, aumento de las soluciones de vivienda; creciente politización de la población popular, etc.

Esta característica no sólo se mantiene con el triunfo de Allende sino que se multiplica poderosamente con acuerdo gubernamental tácito o explícito.

En un primer momento, el Estado no tiene más respuesta -en tanto está organizando acción y programas- que asumir la política de la tolerancia y asistencia a la oleada de invasiones que se producen con el triunfo de la coalición popular. Estos movimientos de pobladores (*) colaboran con el gobierno pero --mantienen su autonomía relativa y dependen más de las organizaciones partidarias, lo que impide una unificación programática. Este será uno de sus grandes límites, aunque les permite logros inmediatos, pues organizados bajo una conducción partidista con inserción gubernamental dispusieron rápidamente de equipos, materiales y viviendas y otros servicios.

(*) A los barrios de invasión se les llama en Chile "Campamentos de pobladores".

En 1971, el gobierno ya ha estructurado medianamente sus estrategias y acciones, en las que destacan tres características: prioridad a la vivienda popular, importancia que se otorga a la construcción como sector dinamizador de la economía y aparición de nuevos conceptos de remodelación urbana.

Así, por ejemplo, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo reformula sus objetivos en función de:

- Localizar espacialmente la vivienda y equipamientos urbanos en el territorio nacional
- Promover la paulatina sustitución de métodos constructivos artesanales por la prefabricación y la utilización de tecnologías nacionales.
- Diversificación tipológica mediante el incremento de vivienda en altura.
- Eliminar la identificación clase social-tipología edilicia; romper con la segregación urbana-constructiva, y -- promover la vivienda en altura para trabajadores e insertar barrios proletarios en áreas de la burguesía (*).

(*) Se subraya por la importancia del objetivo y su originalidad.

- Experimentar soluciones para acelerar la absorción del déficit habitacional para sectores en condiciones de vida infrahumana. Se implementará entonces la "solución progresiva o masiva", el nivel básico de urbanización mediante equipamiento progresivo y paquetes prefabricados.

- Por último, promover la participación poblacional (1).

Estos objetivos que en otras condiciones resultarían ser repeticiones del discurso oficial, -(También el gobierno de Baner en la Ley Fundamental de la Vivienda de septiembre de 1973, aseguraba "uno de los postulados sociales más importantes de su gobierno es el de facilitar a todas las familias bolivianas, especialmente a aquellas pertenecientes a los sectores de escasos recursos económicos, la obtención de viviendas que estén encuadradas en los modernos conceptos urbanísticos" (2), y sin embargo, como sabemos, responde a un modelo político diametralmente opuesto al de Chile de la Unidad Popular) -está respaldado por acciones concretas.

Por ejemplo, se establece en Velloto, Valparaíso una planta de prefabricación de grandes paneles KDP de tecnología soviética, se nacionalizan las empresas productoras de materiales y se crean nuevas industrias, a pesar de lo cual la mayor parte de la estructura productiva de vivienda continua siendo de la

(1) SEGRE, R. Op. cit. Pág. 222-223. (Resumen nuestro)

(2) SIAP, Op. cit., página 296.

iniciativa privada. Según Segre (1), a pesar de la creación de organismos estatales para la generación de viviendas públicas, - el Estado tuvo que entregar a la iniciativa privada gran parte - de las obras, lo que en gran parte significó el sometimiento al opositor sector de la construcción: la Cámara Chilena de la Cons- trucción. Esta, además de oponerse a cualquier conformación - de área mixta en el sector de la construcción, obstaculizó la -- formación de brigadas de trabajadores de la construcción cesan- teados, creó precios monopólicos, encareció los materiales de la construcción, retardó o canceló o definitivamente abandonó algu- nas obras, creó tensiones laborales con los trabajadores, fric- ciones con los usuarios de las viviendas e incluso presiones par- lamentarias.

Aún con todas estas limitaciones, a parte de otras tantas, - en 1971 se cumple con un 90% el plan anual previsto en materia - de construcción de viviendas con la entrega de 89 000 unidades - (el plan se proponía 100 000 viviendas anuales) y además se en- trega 40 000 "mediaguas". También se realizan inversiones pa- ra mejorar infraestructuras y servicios de las "operaciones si- tío". Proporcionalmente al escaso tiempo, al sabotaje económi- co (encarecimiento, precios de monopolio, acaparamiento, etc.), y los obstáculos presupuestales puestos por el Parlamento, con- trolado por la oposición demócrata cristiana, las dimensiones de la acción habitacional del gobierno de la Unidad Popular son no- tables, sobre todo en la perspectiva que apuntan, como bien lo -

(1) SEGRE, R. Op. cit. página 220-221.

confirma Segre:

" Durante los seis primeros meses de 1971, la construcción alcanza el mayor nivel en la historia del país, al iniciarse 565 viviendas financiadas en su totalidad por el Estado (87%) " (1).

En 1972 se sostiene este ritmo constructivo con el inicio de 153 000 viviendas y 400 "mediaguas", esta última solución - todavía muy precaria, orientada solamente a resolver problemas urgentes originados por desastres sísmicos y climáticos.

Pero una de las acciones urbanísticas que más llama la atención es la construcción de un conjunto residencial (San - - Luis), ubicado en una zona tradicionalmente reservada para la - burguesía y cuyas viviendas se destinarán a los trabajadores y pobladores de campamentos. La inserción de esta construcción contraponiendo la lógica de localización segregativa es un indicio de la disposición del gobierno socialista de romper con la desigualdad en el espacio por las clases sociales.

Contrario a lo que podría esperarse el flujo de dotación de viviendas y otras acciones urbanísticas no crean satisfacción poblacional amplia y general, más bien fricciones e incluso oposición. A lo interno, las pugnas interpartidistas complican el proceso que, finalmente, será una de las contra-

(1) Op. cit. página 220.

dicciones no resueltas que debilitan una respuesta al golpismo que se les viene encima casi sin resistencia, y con éste la -- desarticulación de los movimientos . La insuficiencia de las do taciones aunado a la crisis económica y al sectarismo político que vió en algunas concesiones privilegios partidistas creó es te estado de descontento.

Pero hay que poner las cosas en su justo término. El gobierno de Salvador Allende lleva implícitas contradicciones in superables por la naturaleza misma del proyecto de transición pacífica "vía chilena" al socialismo, que se reflejan en los - bloqueos sistemáticos a todas sus medidas, entre ellas la urba na. Y al constreñirse al respeto a la legitimidad burguesa, el - gobierno no puede radicalizar el proceso por temor de atentar contra la formalidad democrática. Algunos sectores de las - masas y organizaciones políticas presionan para la profundiza ción del proceso socialista, incluso para "armar al pueblo", - lo que lejos de proponer salidas genera más contradicciones al interior del frente gobernante. Por lo que las políticas ur banas no van (o no pueden) ir más allá de lo que hemos apunta do, no se llega a conformar un sistema de planificación nacio nal ni urbano ni regional y la improvisación caracteriza en mu cho las respuestas. Así, el caso chileno es interesante por lo que experimenta, pero sobre todo por lo que sugiere en cuan to a modificaciones en el espacio urbano.

En tres años se da una verdadera irrupción de los secto res urbanos en la escena citadina. La ubicación de 400 000 -
personas

en los Campamentos de Pobladores a través de las tomas, no sólo significaban un cuestionamiento a la propiedad privada urbana, sino que estas masas politizadas reivindican el uso de la ciudad como ciudadanos de "primera clase". Hay una verdadera lucha contra la segregación espacial y social, contra el control de la ciudad exclusivamente por las clases dominantes (paulatinamente se las va atrincherando). Una nueva racionalidad del espacio urbano se empieza a gestar. Dos citas son por demás elocuentes:

" La ciudad presentaba un rostro diferente al del pasado anterior. Los sectores populares tradicionalmente relegados a la periferia, tenían una presencia en casi todo el conjunto de la ciudad. El centro había perdido su carácter meramente administrativo o comercial para transformarse en el espacio de las manifestaciones, en el lugar donde los sectores populares expresaban su respaldo al gobierno. La ciudad entera, en sus muros, señalaba la presencia de los nuevos actores sociales: dibujos, con -
signas, banderas" (1).

Y en algunos momentos de máxima participación unitaria:

"... las masas hicieron funcionar la ciudad en un sentido nuevo, según un ritmo articulado con la relación de fuerzas efectivas impuestas por la Unidad Popular en el aparato del Estado. En estas ocasiones el movimiento de pobladores fue a la vez, movimiento de masas y movimiento social" (2).

En Nicaragua, la toma de las ciudades de Estelí, de León y finalmente el ingreso de los contingentes guerrilleros y la población que los acompaña a Managua no significa solamente el -

(1) RODRIGUEZ, A. Op. cit. página 139.

(2) CASTELLS, M. Op. cit. página 173. Subrayado propio.

momento de la toma del poder político. Representa, a un mismo tiempo, la ruptura de las barreras de la ciudad represiva. Si años o meses atrás la manifestación ciudadana se organizaba en la clandestinidad, conectando las casas por el interior, desafiando todos los riesgos del estricto control militar somocista (estado de sitio, restricciones de circulación, requisa de personas y de viviendas, represión de todo opositor público, etc.), a partir del 19 de julio de 1979, la población se volcará a las calles, hará suya la plaza central, llenará de banderas - el Congreso y los edificios gubernamentales como símbolo de la toma sandinista. Pero esta no es una épica más en América Latina. El hecho que la población nicaragüense se vuelque permanentemente a las plazas para apoyar a sus líderes, para manifestar sus repudios a las presiones norteamericanas, o para escuchar los informes o medidas de los gobernantes, no son simples actos de masas en una determinada coyuntura, es el inicio del dominio de las masas sobre su ciudad y su proceso político. Es un momento clave en el que la población marca un ritmo cualitativamente distinto a la ciudad, irreversible hasta el momento. En efecto, un conjunto de medidas y acciones empiezan a alterar la estructura urbana somocista, interviniendo los repartos ilegales en los que vivían más del 50% de la población de Managua, expropiando tierras y posesiones somocistas predominantes en la ciudad y el territorio nacional, dando causa al derecho de la población carente incluso de tierras, de organizarse en "asentamientos espontáneos", desarticulando el poder de los sectores urbanos dominantes cuyo poder económico venía del usufructo del -

espacio urbano mediante la especulación, los fraccionamientos ilegales o "legales", el arrendamiento de cuarterfías u otros sistemas de inquilinato y contra el sector de la construcción inmobiliaria. Asimismo, capas urbanas adquieren el derecho de organización, de participación en sus soluciones y en las instancias políticas por la vía de las unidades vecinales u otros organismos de base. Como lo prueba el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH) en un reciente documento de 1982:

" La participación popular en el desarrollo del proceso de estas formas de producción y distribución del espacio, constituye un elemento clave de las políticas urbanas como complemento indispensable a la acción estatal.

Los comités de Defensa Civil (organización circunscrita a al área de residencia), surgidos como organizaciones clandestinas en abril de 1978 en el fragor de la lucha, posteriormente llamados Comités de Defensa Sandinista (CDS), han ido cobrando una mayor importancia y adquiriendo responsabilidades en una serie de funciones relativas al entorno del hábitat en que residen; su práctica, que es una práctica integradora pues to que abarca tareas de índole económica, política e ideológica, homogeneiza a los intereses de clases e intereses de pobladores y contribuye a resolver las contradicciones sociales que se plantean en el ámbito de los asentamientos humanos. Ha sido fundamental la participación de estos comités en la asignación de lotes, su ordenamiento, la ubicación de las familias y en todos los trabajos de acondicionamiento del terreno y la autoconstrucción tanto en el desarrollo y administración de programas de vivienda como de equipamiento urbano y aún de infraestructura" (1).

Está claro que a cuatro años de la Revolución, los más graves problemas urbanos continúan vigentes, la ciudad semi-destruida todavía por los efectos de la guerra popular y el terremoto

(1) MINVAH. La tierra en el desarrollo urbano. Caso Nicaragua. Op. cit. página 24.

de 1972, déficit de servicios, serios problemas habitacionales, desastres manifiestos de las inundaciones del año 1982. Y no só lo esto, otros problemas como el desabastecimiento alimentario por el bloqueo norteamericano, dificultades de eregir una base industrial sólida manifiesta de una grave crisis económica, para no hablar de los problemas político-militares como resultado de las agresiones externas y la inevitable oposición interna. Pe ro, sin intención de sobreestimar las políticas urbanas hay que reconocer que en tan poco tiempo han intentado resolver progresi vamente las situaciones más emergentes y problemáticas del esp acio urbano, lo que no tiene precedentes en la historia de este país centroamericano, sumido durante décadas en una tiranía re- tardataria.

" Proporcionalmente hablando, nunca un país habrá realizado tanto en tan poco tiempo y con tan precarios recursos financieros" (1).

Vamos a tratar de resumir y analizar las principales áreas que cubren las políticas urbanas del gobierno sandinista.

En primer lugar, hay que precisar que actualmente no existe un sistema orgánico de planificación urbano-regional, pues - virtualmente todo está en estado de desarrollo, lo que es expli cable en un proceso reciente, que además debe marchar a un ritmo mayor que la elaboración de planes, dadas las exigencias inmediatas. Aún así, se ha podido comprobar que hay un serio in

(1) BOILS, Guillermo. Nicaragua construye su casa. Revista Territorios página 55.

tento de enmarcar estas políticas dentro de un sistema de planificación económico que contempla tres niveles: Reconstrucción Nacional, reactivación económica, satisfacción de las necesidades de la población.

En este sentido, el gobierno ha definido que "el proceso de transformación nacional y reconstrucción tiene dos condiciones fundamentales: la reforma agraria y la reforma urbana" - - (MINVAH, 1980).

Por esta razón, la creación del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, (MINVAH), se dará desde el momento mismo de la constitución de la Junta Provisional, antes la instauración del gobierno sandinista, y tendrá un papel relevante dentro de la puesta en práctica de un conjunto de medidas de emergencia. Esta dependencia resulta de la fusión del ex-Banco de Vivienda, del Viceministerio de Planificación y de la Oficina de Inquilinato, organismos que antes de la revolución funcionaban desarticulados y respondiendo a una orientación selectiva y lucrativa como pudimos ver en el punto III.5 .

La medida más emergente parece ser la que traza el programa de Reconstrucción Municipal de las cinco ciudades más destruidas durante la guerra revolucionaria y no reparadas por Somoza después del terremoto de 1972, que además son las más importantes. Son éstas: Chinandega, Masaya, León, Managua y Rivas. Se trata prácticamente de reponer las condiciones generales de la producción y de la estructura física de la ciudad. Es así que

se propone la reconstrucción o remodelación de al menos 19 edificios públicos (talleres, mercado, oficinas municipales), de obras de infraestructura (drenajes, alcantarillado y obras hidráulicas en general), obras de infraestructura vial (construcción de calles, reparación de puentes), reparación y ampliación de redes de energía eléctrica, así como la adquisición de mantenimiento y seguridad pública (1).

La Reforma Urbana tiene dos vertientes fundamentales: la regulación del suelo urbano y suburbano y la resolución de las necesidades de vivienda inmediatas a los sectores populares.

Sobre el primer aspecto, se parte del principio que la tierra es una necesidad social y en consecuencia el Estado debe fortalecer su control en lo que respecta a tenencia, uso y transferencia. Para efectivizar en la práctica este principio, se trazan varias políticas de las que podemos destacar algunas disposiciones como:

Para iniciar el proceso de transformación de la estructura de tenencia y del régimen de propiedad territorial urbana altamente desigual, se llevan a cabo medidas de expropiación que afectan fundamentalmente a las tierras de Somoza y sus seguidores (por medio de los decretos 3 y 8) y la expropiación de tierras baldías para interés público. Asimismo, se transfieren las tierras del ex-Banco de Vivienda al Banco de Tierras #1 --

(1) BOILS, Guillermo. Op. cit., página 48

MINVAH y a las tierras ya urbanizadas a la Corporación de Bienes Raíces. La ley de donaciones de inmuebles del caso urbano central de la ciudad de Managua viene a demostrar también como se da este proceso de inversión propiedad privada-propiedad pública. Dicha ley tiene como objetivo implementar programas de desarrollo urbano y comunitario (ejemplo, complejo habitacional de 550 viviendas construidas en edificios multifamiliares para los empleados que trabajen en la zona central y el parque Luis Alfonso Velazques (1). Esta ley sólo se cumplió en un 10% pues, en general, no fueron donaciones sino casas confiscadas (3 500, la mayoría de Somoza) (2). Estas medidas tienen una implicación importantísima, en virtud de que la obtención de tierras por parte del Estado significaría empezar a romper con una de las limitaciones básicas que han hecho fracazar los intentos de ordenamiento urbano en América Latina: la propiedad privada del suelo urbano y con esto la renta del monopolio, pues, por ejemplo, en el casco Central Urbano de Managua, el Estado "logra un control casi total del área" (3).

En las ciudades nicaraguenses, como en toda Latinoamérica, existen grandes áreas donde se ubican asentamientos irregulares, tendencia que se incrementó con la multitud de familias que quedaron sin casa después del terremoto de 1972. En estas zonas --

-
- (1) HARVEY, Williams. Dilemmas of Housing Policy Development in a Post-revolutionary Context: The case of Nicaragua. Ponencia presentada en el X Congreso Mundial de Sociología realizado en la Ciudad de México en agosto de 1982. página 7.
 - (2) LANDA, Jorge. La vivienda en Nicaragua. Artículo de la revista Habitación. Número 2-3, abril-septiembre de 1981. México.
 - (3) MINVAH, Op. cit. página 21.

los fraccionadores, con o sin el consentimiento estatal, habían obtenido durante el período somocista, grandes ganancias vendiendo tierras con el ofrecimiento, nunca cumplido, de dotarlas de servicios. Contra esto, el gobierno y la presión popular implementan una medida importante, complementada con otro conjunto de asistencia y la disposición de los ocupantes se da así un cambio en este régimen de tenencia. Así la Ley de Intervención de Repartos Ilegales (septiembre de 1970), complementada con la Ley de Titulación de Lotes en Repartos Intervenidos (enero de 1982), viene a responder a este problema muy agudo, pues hay que considerar que más del 50% de la población capitalina vive en estos repartos que ocupan un 30% de la superficie urbanizada. Cuatrocientos repartos ilegales pasan al control del Estado, y, por su puesto, el Estado se convierte en receptor de la renta del suelo que antes disfrutaban los fraccionadores, revirtiendo estos ingresos a la realización de obras de infraestructura.

La administración del Estado se complementa con la participación comunitaria a objeto de legalizar la tenencia (en el segundo año se entregan 10 000 títulos), y la construcción de equipamientos.

De igual manera, el Estado responde a las reivindicaciones populares por un espacio de tierra y vivienda con la aceptación de los "asentamientos espontáneos" ya existentes (36) y los que se forman masivamente a partir de 1979. La pequeña propiedad privada se refuerza y se da un gran cause de libertad a las tomas de tierra inclusive las que al Estado pudieran interesarle con otros fines de mayor interés social, y esto, a la larga pue-

de dificultar un ordenamiento urbano más coherente. Por esto, la medida de prohibir la toma de tierras en 1980, aunque conflictiva y no suficientemente eficaz parece ser acertada, siempre y cuando se compense o complemente con otras medidas.

El problema de la propiedad privada de la casa es un asunto muy discutible en los países socialistas o revolucionarios, porque tendería a reforzar la ideología individualista pequeño-burguesa. Este debate es interesante, no obstante entendemos que un nuevo modo de producción se centra fundamentalmente en la socialización de los medios de producción y en la socialización de la producción y distribución de la vivienda sin que se contradiga con la tenencia privada del domicilio.

Vista la política de tierra urbana del MINVAH, analicemos ahora las políticas destinadas a solucionar el grave problema de vivienda.

Por un lado, un conjunto de medidas inciden en el control del proceso de comercialización de los inmuebles urbanos (viviendas, oficinas, centros comerciales). El libre juego del mercado, característico en la época somocista, se ve seriamente afectado con disposiciones gubernamentales como: la rebaja o congelamiento de alquileres mediante la Ley de Inquilinato y una propuesta "Ley de cuarterías"; por los gravámenes fiscales impuestos a las propiedades de alto valor catastral; por la reestruc-

turación de las cuotas y plazos de amortización de las viviendas del Sistema Financiero Nacional y del MINVAH, mediante una ley diseñada al respecto; por el control de la comercialización de locales comerciales, y por último, por la restricción de vender las viviendas que pasan al control estatal mediante la Ley Reguladora de Vivienda.

Más importante aún resulta la política de construcción de vivienda, siguiendo los principios de satisfacción de las necesidades de la población urbana.

A nivel financiero, el Banco Inmobiliario se encarga de absorber las funciones del antiguo Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo y financiar la construcción y adquisición de viviendas así como los proyectos de construcción del desarrollo urbano y de otros sectores.

A nivel de promoción, la Corporación Nicaraguense de Bienes Raíces será la que predominantemente efectúe y coordine operaciones, administre el patrimonio inmobiliario y desarrolle proyectos de vivienda, empero también el MINVAH, el Ministerio de la Construcción y las Juntas de Reconstrucción Municipales asumen estas funciones de promoción.

Como puede verse, el Estado hegemoniza el proceso financiero y de promoción y esto no se hubiera dado si no hubiera ocurrido un cambio importante en la sociedad nicaraguense. La crea -

ción del Banco Inmobiliario es posible porque se ha nacionalizado la banca y la centralización de la promoción en organismos estatales es posible porque, virtualmente, se corta la acción de las antiguas compañías privadas, las más importantes, ésto sólo puede -- dar si en definitiva se tiene el poder político.

Pero en el caso del nivel constructivo, la política resulta ser algo distinta. El Estado pudo nacionalizar todo el sector de la industria de la construcción casi en ~~quebra~~ en el intervalo de la guerra popular y el primer año de gobierno, pero no le interesó hacerlo. Esto evidencia el carácter mixto de la economía nicaragüense que no rompe con los empresarios privados de la construcción sino que los promueve vía las licitaciones y contratos. No tenemos mucha información de esta participación pero pensamos que deben ser las empresas constructoras privadas medianas y pequeñas las que mantienen estos estrechos vínculos con el Estado. Las grandes empresas eran anteriormente somocistas y fueron expropiadas. Además es evidente que el gobierno revolucionario no estaba en capacidad de absorber por sí mismo las grandes tareas constructivas que de inmediato tuvo que -- afrontar, sobre todo en lo que a reconstrucción se refiere. Por esto no resulta extraño que las empresas privadas tengan "una relación contraactual mayor que la que tenía con el gobierno somocista" (1). Y la responsabilidad de la edificación de viviendas, no la reparten sólo con este sector, sino que promueven delibera

(1) MINVAH, Op. cit. página 23.

damente la autoconstrucción como una manera de enfrentar las limitaciones de recursos técnicos y materiales y por esto el recurso de la autoconstrucción se convierte en una de las más importantes maneras de viabilizar la dotación de viviendas y servicios, a parte del alto valor político que significa nuclear a la población alrededor de sus problemas. Adn así, el Estado ha aumentado su capacidad constructora mediante la Corporación Constructora de Vivienda y ha absorbido también empresas de prefabricación y el mismo Ministerio de la Construcción ha aumentado su volumen de operaciones.

Algunos resultados de las políticas de vivienda son la construcción de conjuntos habitacionales integrales:

- Managua: Unidad Bathahola, Proyecto Luis Isais Gómez, Villa Jacinto, complejo habitacional de 550 viviendas en edificios multifamiliares.
- Ciudad León: Proyecto multifamiliar el Paraíso y el Recreo.
- Chinandega: Proyecto rural Paredo.
- Masaya: Proyecto integral Monimbo.
- Otros : Proyecto integral Sinna, Rosita, Bonanza.

COVIN construyó en tres años 6 135 viviendas en todo el país. Si hacemos comparaciones cuantitativas con otros países la cifra resulta minúscula, pero si nos ubicamos en una realidad económica casi en bancarrota, la cifra adquiere significación, más adn si se considera que "últimamente esta corporación ha ampliado su capacidad constructiva con la absorción e instalación de nuevas

empresas de prefabricación, con las cuales está en capacidad de duplicar el número de viviendas que construye anualmente" (1).

Por último, hay que referirse al programa del MINVAH sobre las urbanizaciones progresivas que, a partir de 1982, representan una de las medidas más acordes con la situación económica y política que impide soluciones habitacionales completas a corto plazo. La idea es la realización de un proceso gradual que -parta de la asignación de lotes y las vaya consolidando en equipamiento, vialidad, drenaje y vivienda progresivamente. En -- 1982, ante la emergencia del desastre^s causado por las inundaciones se acelera la implementación. Hasta junio del mismo año - se dota de 2 300 lotes que benefician a una población de 1 300 personas. (2)

Hasta aquí hemos realizado las realizaciones del gobierno - sandinista en lo que se refiere a una orientación más popular so - bre los lineamientos del desarrollo urbano. Y esta tónica, tal vez demasiado optimista, se debe a la valoración de los esfuer - zos realizados en condiciones tan desventajosas. Pero no por - ello habría que dejarse llevar por subjetivos criterios fuera de la realidad. Muchas cosas preocupan sobre el curso de la Revo - lución Sandinista y los alcances y proyecciones de las políticas urbanas.

(1) MINVAH, Op. cit. página 23.

(2) Op. cit. pág. 29

Danilo López (1), en una investigación realizada sobre el problema urbano nicaragüense (control de las rentas urbanas) - hace una serie de cuestionamientos que habría que considerar. Tal es el caso del mantenimiento de la generación-apropiación de la renta, pues el régimen de economía mixta adoptado garantiza la propiedad privada (aún con algunas expropiaciones); de la falta de evaluaciones de las acciones de la reforma urbana; la existencia de fallas administrativas en los repartos intervenidos, sobre todo en lo que se refiere a la recaudación de pago, para ser utilizados en infraestructuras de la misma comunidad; la falta de contención de las tomas de tierras, las que pese a la prohibición siguen siendo una de las más importantes salidas al problema de tierra y vivienda; la insuficiencia de la Ley de Inquilinato, pues sólo controla los alquileres, pero no otros aspectos complementarios como son el deterioro intencional y hasta desalojos por parte de los propietarios.

Resulta difícil, sin embargo, levantar un juicio definitivo sobre el curso de estas políticas en un proceso aún indefinido donde la continuidad de la misma revolución es aún una incógnita, si se considera la cada vez menos descartable posibilidad de intervención norteamericana, iniciada a través de vías indirectas. Hoy es tan legítimo dedicar esfuerzos presupuestarios y humanos a las tareas de la defensa como a la edificación de viviendas.

(1) LOPEZ R., Danilo. Control de las rentas urbanas. Caso de Nicaragua. Ponencia presentada al XIV Congreso Interamericano de Planificación página 14-18.

Habrá que esperar la evoluci3n de la situaci3n nicaragüense para que confirme esta optimista proyecci3n del MINVAH:

" La crítica situaci3n econ3mica y social, así como la magnitud de los problemas sociales que ha tenido que enfrentar el Gobierno Revolucionario limitan las posibilidades de acci3n en el corto plazo.

Sin embargo, la transformaci3n de las bases del poder político han posibilitado ya implementar las medidas para iniciar un proceso de planificaci3n del desarrollo conjugando las políticas econ3mico-sociales con las del desarrollo urbano y regional. Estas políticas tienden a que se de una mejor estructuraci3n interna en los centros poblados y de la red nacional de ellos" (1).

Si revisamos casi al azar investigaciones sobre el problema urbano regional latinoamericano, encontraremos que en casi todos estos trabajos responden inclusive a orientaciones te3ricas distintas, hay un tratamiento del caso cubano como "excepci3n".

" En Am3rica Latina como en muchos otros países del mundo, la vivienda juega en el mercado el papel de un bien costoso, escaso generador de renta y susceptible de toda suerte de transacciones comerciales. La excepci3n en este último aspecto la constituye Cuba" (2).

" De los países latinoamericanos s3lo Cuba escapa a la situaci3n antes analizada. All  la revoluci3n socialista y la implantaci3n de la dictadura del proletariado han creado las condiciones favorables para la paulatina soluci3n del problema de vivienda" (3).

" ... puede decirse que en el ámbito latinoamericano, Cuba es el único caso en que se han superado mucho los problemas más urgentes en materia de desarrollo urbano, mismos que durante ese periodo se han ido agravando en el resto de la regi3n" (4).

-
- (1) MINVAH. Op. cit. página 27.
 - (2) UNIKEL y NECACOCHEA, Andrés. Compiladores. Desarrollo urbano y regional en Am3rica Latina. Fondo de Cultura Econ3mica, página 464.
 - (3) N REZ, O.; PRADILLA, E.; STEINGHART, M. Notas acerca del problema de la vivienda en Am3rica Latina. Ponencia presentada al Comité de Investigaci3n "Sociolog  del desarrollo regional y urbano". Suecia, agosto de 1978.
 - (4) BOILS, Guillermo. La producci3n social del espacio en Cuba. 20 años de revoluci3n. Revista Habitaci3n, Número 4, enero-marzo de 1981, página 49.

No tiene sentido seguir incluyendo citas, lo que habría que hacer es preguntarse ¿qué hace que Cuba sea la excepción? Esto coincide, y no por casualidad, con el hecho de que Cuba es, también, la única excepción socialista en el continente latinoamericano. Si en el caso Nicaragua y, en una medida mucho menor, en el caso Chile habíamos percibido importantes tendencias hacia la solución del problema urbano, en Cuba las tendencias se harán realidades.

Está virtualmente comprobado que los factores de la vida urbana burguesa han sido contrarrestados por la revolución socialista. No imperan ya las fuerzas del mercado, la construcción y el beneficio del sector privado, la segregación en las ciudades, la marginalidad en la habitación. De igual manera aunque existen todavía importantes déficits habitacionales y desequilibrios regionales, (La Habana sigue siendo el polo dominante), hay factores que apuntan hacia la pérdida del poder macrocefálico de La Habana.

Inmediatamente después de la toma del poder, en enero de 1959, el gobierno de Fidel Castro lanza una serie de medidas radicales entre las que resaltan la Primera Reforma Agraria (complementada un año después con la Segunda Reforma Agraria); la Nacionalización de empresas norteamericanas y nacionales y la Ley de Reforma Urbana.

Como preámbulo a la sanción de la Ley de Reforma Urbana se disponen las primeras medidas legislativas en un intento de poner

fin a la especulación sobre la tierra y sobre inmobiliarias urbanas que reportaban ganancias a la burguesía, y someter a control el desordenado crecimiento de las ciudades, de transformar la estructura de tenencia de la tierra y de la vivienda y solucionar las serias dificultades de la población sometida al régimen inquilinario, destacan, por su trascendencia: 1) la suspensión de los juicios de desahucio mediante la ley número 20, enero de 1959; 2) la ley de rebaja de alquileres en un 50%, 40% o 30% en las "ciudadelas, casas de vecindas, cuaterías o solares" mediante la ley número 35, marzo de 1959; 3) la regularización del precio y venta forzosa de los solares baldíos urbanos con el propósito de homogeneizar e igualar las zonas de la ciudad (precio unitario del metro cuadrado en todas las áreas), mediante la ley número 691, diciembre de 1959; 4) los perímetros urbanos pasan a ser definidos por la Junta Nacional de Planificación.

La imperiosa necesidad de contar con un organismo planificador y financiero hace que en febrero de 1959, a un mes del -- triunfo , se cree el Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda -- (INAV) a quien se transfieren la renta de la Lotería Nacional. El propósito es reorientar los fondos de este organismo, ahorrando lo que "el pueblo invierte en el juego para dar solución al problema de la vivienda" y terminar con el sistema de lucro y corrupción. El INAV emitía bonos en sustitución de billetes de lotería y otorgaba premios semanales para adquirir vivienda o para incrementar el ahorro para acceder a ésta. Los no ganadores tenían el derecho de recuperar su inversión. Puede verse -

entonces que la política de vivienda cubana arranca en principio sobre una base financiera considerable, de manera muy distinta al caso nicaraguense, prácticamente en bancarrota financiera. Pero lo más notable es la nueva orientación que se da a la sociedad. Si la característica principal de las ciudades cubanas y toda la isla era ser centros de juego, prostitución, orientados especialmente al turismo norteamericano, con esta medida que afecta a los principales sectores del juego institucionalizado, subordinando el capital de especulación a las necesidades habitacionales de la población de los "bohios", se señala un evidente cambio en el curso de la dinámica urbana.

Pero, sin duda, la Ley de Reforma Urbana sancionada el 14 de octubre de 1960, viene a constituir la medida más importante de la revolución cubana en materia de planificación urbanística que contiene ya una serie de principios socialistas como el "derecho de toda familia a una vivienda confortable", o la definición de la vivienda "como servicio social", premisas sociales que han sido demostrados en la práctica a pesar de que el objetivo no se haya cumplido en su totalidad y actualmente perduren importantes déficits habitacionales. Cuarenta y cinco artículos normativos y puntuales sobre la tierra urbana y la vivienda efectivizan estos principios. Por ejemplo, el hecho que se proscriba el arrendamiento de inmuebles urbanos hace desaparecer la condición de la vivienda como bien comercializable que, en el caso de la Habana, era un negocio favorito de la burguesía cuba

na (5 000 grandes propietarios rentistas, o sea el 4% del total, acumulaban más de 100 000 000 de renta anual, algunos recibían rentas en tres o cinco millones de pesos al año (1). Un segundo ejemplo, es la programación de la construcción masiva de viviendas cedidas a la población en usufructo permanente, por el pago no mayor del 10% del salario de los miembros de la familia o el 6% en el caso de las viviendas construidas por el sistema de microbrigadas. Otro punto constituye la entrega en propiedad de las viviendas que el Estado expropió, al triunfo de la revolución, a los inquilinos o familias más necesitadas quienes están obligados a pagar un alquiler por un período variable o convertirlos en propietarios. En el caso de las residencias o edificios públicos abandonados y/o expropiados por el Estado, la política consiste además, en ubicar en ellos escuelas, museos, centros culturales. Sobresale el nuevo uso que se da a algunos cuarteles, convirtiéndolos en centros de educación.

La Ley de Reforma Urbana tiene un objetivo a largo plazo y es el de poder ceder la vivienda en usufructo permanente y gratuito a cada familia. Objetivo aún no alcanzado.

En todo caso, el papel neurálgico de esta reforma en el conjunto de la nueva sociedad, queda demostrado con esta afirmación: "la Ley de Reforma Urbana, promulgada el 14 de octubre de 1960, culmina este proceso de desmantelamiento de la estructura capitalista sobre el territorio, iniciada el año anterior con la Ley de Reforma Agraria" (2).

(2) SEGRE, Roberto. La vivienda en Cuba en el siglo XX. Editorial Concepto, S.A. Primera edición, México 1980, página 35.

Además, la Reforma Urbana cubana ha demostrado que es mucho más que un eficiente sistema de administración de las propiedades urbanas, reducción a la que con frecuencia se suele incurrir en los países latinoamericanos. Como señalan Moreno y Hardoy, el mismo concepto de la reforma urbana ha sido de formado "confundiéndolo" intencionalmente ya con un plan de vivienda de interés social, ya con normas legislativas que instrumentan controles de los precios de la tierra urbana o de los arrendamientos, ya con un mecanismo para absorber la plusvalía creada por las obras públicas. Esta "confusión" es producto de la apropiación ideológica del concepto de quienes desean instrumentar políticas que superen los conflictos coyunturales y mantener intactas las causantes estructurales" (1).

Es cierto que en los primeros años de la revolución, la reforma urbana y otras medidas no estaban plenamente integradas a una instancia de planificación nacional. Será sólo desde 1964, con la creación del Instituto de Planificación Territorial (IPT) que se incorpore "la dimensión territorial a los planes nacionales" elaborados por la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN). Este último organismo, desde 1962, intenta convertirse en el núcleo de decisiones dentro de una estrategia de economía planificada, objetivo que logra recién a finales de la década de los senta, y desde hace más de una década elabora los lineamientos -

(1) HARDOY, J.; MORENO, O. Tendencias y alternativas de la reforma urbana. en compilación de Luis Unikel y Andrés Necochea. Op. cit. página -- 707-708.

económicos y sociales quinquenales (*).

Así, dentro de acciones coordinadas y con la participación de diferentes ministerios, oficinas y con la intervención de la población organizada se inician un conjunto de programas en el marco territorial de la isla. Algunos ejemplos son la desconcentración industrial y comercial realizada con la instalación de plantas industriales para la fabricación de productos diversos, tales como fertilizantes, petróleo refinado, y una termoeléctrica en Cienfuegos, así como el reforzamiento del puerto para lo que obviamente implica un impacto en el crecimiento urbano de esta ciudad que duplica y triplica su población, o la erección de un complejo industrial en Nuevititas, u otros programas en Santa Clara y la provincia de Oriente que implican incluso la proyección de una nueva ciudad en esta provincia: Ciudad Levisa. También destacan programas de consolidación de núcleos pesqueros a lo largo de las costas cubanas como por ejemplo algunas cooperativas.(1) Pero lo que más llama la atención es el programa de "urbanización del campo".

No es posible analizar la experiencia cubana sin comentar esta experiencia, única en América Latina, cuyos resultados en favor de la población rural son incomparables, y no sólo porque ahora muchos campesinos vivan en edificios y sus hijos vayan a escuelas agrícolas, sino por los niveles alcanzados, por esta población, antes sometida a un sistema casi de mayorazgo.

(*) El último Plan Nacional puede verse en "Lineamientos económicos y sociales para el quinquenio 1981-1985." Editora Política. La Habana, -- 1981.

(1) Bolls. G. Op. cit.

La política consiste en eliminar los desniveles de vida - entre el campo y la ciudad, crear una fuerte economía agrícola mediante la integración agro-industrial, crear un nuevo sistema educativo (la nueva escuela) ubicada en el campo que favorezca a la población rural y que al mismo tiempo integre a los niños de las ciudades a las tareas educativas-productivas, objetivos que se han logrado en gran medida.

La colectivización de la comunidad campesina y el mejoramiento de sus condiciones de vida se ven evidenciados en este señalamiento de Segre:

'Entre 1959 y 1975, fueron construidos 324 asentamientos rurales, de los cuales 120 se realizaron entre 1971 y 1975. A partir de esta fecha se inicia la ejecución de 115 nuevas comunidades. Mien- tras que los núcleos construidos hasta 1968 se caracterizaban por la primacía de la vivienda individual, se inició posteriormente la configuración de los pueblos a partir de los bloques de cuatro plantas, con el sistema de prefabricado Gran Panel IV. El cambio tipológico implicaba no sólo una variación de la forma de vivienda sino también en los hábitos y las costumbres de los campesinos quienes debían asimilar la nueva vida colectiva dentro de la comunidad, el uso funcional del apartamento y renunciar a todos los componentes tradicionales existentes en el bohío aislado, símbolo de un pasado que debía desaparecer para siempre" (1).

Otro ejemplo, el IPF tiene como funciones elaborar los planes directores para el desarrollo urbano en zonas de rápida expansión; la regularización de la dinámica y organización de los asentamientos y la elaboración de planes de desarrollo urbano, - entre otros. El primer paso fue la elaboración del Plan Direc

(1) SEGRE, Roberto. Op. cit. página 113

tor de La Habana. Mucho antes de este plan Director, ya existía una política implícita o explícita sobre La Habana, sobre todo lo relativo a su excesivo centralismo.

La política de inversiones y destino de los recursos privilegiaban zonas del interior, muy especialmente las del campo. Asimismo, se desalentó la construcción de obras materiales en La Habana y, como una especie de "compensación" a las zonas secularmente marginadas, prácticamente se abandonó el ordenamiento de la que fuera "la capital del juego y de la corrupción".

Contrariamente a todas las capitales de América Latina, y de gran parte del mundo capitalista, desde 1967, La Habana resulta ser una metrópoli que no crece poblacionalmente. Mientras que en otras ciudades latinoamericanas la tasa de población es de 3% o superior en Cuba sólo representa el 1%. Esto indica una transformación cualitativa de la ley de concentración y de desarrollo desigual vigente en toda sociedad capitalista. De tener las migraciones, empujar el desarrollo de localidades pequeñas e intermedias, de zonas pesqueras y pueblos campesinos y la creación de nuevas ciudades dentro de un proyecto de romper con los desequilibrios regionales, muestran un valor indiscutible en la revolución cubana, en materia de planificación urbana y regional, serán más monumentales pero, en términos de beneficio poblacional, la cubana es excepcional en América Latina.

Pero como veníamos diciendo, sólo desde 1965 se da importancia a un reordenamiento de La Habana mediante el Plan Director (1965-1970), que contempla aspectos histórico-sociales como la remodelación del centro urbano para restablecer su valor histórico, respetando el diseño original de casas y talleres y la regeneración de barrios con viviendas en mal estado. También se incorporó al Plan Director el elemento agropecuario al abrir al cultivo de hortalizas los predios baldíos de la periferia y suburbios de la capital cubana, y otras medidas relacionadas con el transporte urbano que no vamos a describir. (1).

Ahora bien, estas medidas son aún insuficientes. En visita personal a la Cuba pudimos comprobar el peso aún significativo de La Habana en lo demográfico, cultural, administrativo y aún económico. Igualmente observamos gran deterioro en algunas casas del casco central de la ciudad, e incluso de zonas antiguamente residenciales, impresión que contrasta con los interesantes y modernos conjuntos multifamiliares para la población trabajadora como la Urbanización de Alamar, construida entre 1970-1978 por las micro brigadas..

Por último, hay que destacar la importancia que tiene la estatización de la industria de la construcción para viabilizar los programas de construcción de viviendas. Ya habíamos visto antes en la experiencia chilena como incidía el bloqueo

(1) BOILS, Guillermo, Op. cit. páginas 51-54.

de la Cámara de la Construcción en los planes de vivienda y en las discusiones legislativas sobre presupuesto para este sector habitacional. El caso de Nicaragua no era menos problemático. En Cuba, el gobierno permite la permanencia de la acción de la empresa privada y de la profesional liberal del arquitecto sólo durante los primeros años (hasta 1963) y paralelamente va trazando su política de estatización progresiva. Entre los años 1959 - 1963, el INAV centraliza la acción constructiva y logra producir 55 447 viviendas (1) en todo el país. Y la empresa privada construye 30 000 viviendas, lo que significa un número importante. (1). Después de 1963, la actividad privada desaparece al centralizarse todos los organismos en el Ministerio de la Construcción. En esta etapa hasta 1970, hay un receso productivo en la construcción de vivienda por parte del Estado porque los máximos esfuerzos se canalizan a tareas de la zafra de 1970 y a otras prioridades como la defensa, pero también porque el impulso a las investigaciones y experimentaciones sobre nuevas tecnologías, tipologías y a su vez el desarrollo de la industria de la construcción y de sistemas y materiales de construcción. A partir de la década de 1970, se opera un salto cualitativo, pues se consolida una base infraestructural duradera que permitirá impulsar en gran escala la construcción de viviendas y la implementación de proyectos urbanos. Son cuantiosos los recursos que se han invertido en la fábrica de cemento, en las plantas de elementos prefabricados y en todos los elementos necesarios para la edificación. --

(1) SIAP. Políticas urbanas y agrarias en América Latina. Op. cit. página

Los sistemas individuales y artesanales de construcción e incluso, los sistemas de autoconstrucción por las brigadas, son dejadas atrás por una política que se oriente hacia la prefabricación e industrialización. En esta etapa se incorporan las tecnologías soviéticas, yugoslavas, con las adaptaciones ecológicas y sociales pertinentes.

Por la forma en la que se ha expuesto el análisis, parecería que la población organizada no tiene una participación masiva en estas políticas urbanas, comparativamente a lo referido en la experiencia nicaragüense o chilena. Esta, sin embargo, no es la realidad. Al contrario, en el país se ha llegado a un nivel cualitativamente superior de participación poblacional en las soluciones de vivienda y equipamientos: el sistema de micro-brigadas (en la autoconstrucción), y los comités de defensa de la Revolución (CDR) en la administración urbana. Sin que desapareciera necesariamente la práctica tradicional de la autoconstrucción espontánea o dirigida, la revolución cubana presenta un modelo alternativo más acorde con los objetivos de suplir déficits y el aceleramiento del proceso de industrialización de la vivienda.

El proceso consiste en que cada centro productivo de diferentes ramas de la economía, ocupa a un número de "compañeros" en las tareas de construcción de viviendas, mientras que los trabajadores mantienen el mismo ritmo de productividad en su

respectivo centro de trabajo (*). Equivale a un plus trabajo en función de llenar el vacío dejado por los trabajadores - que están construyendo las casas. Como puede apreciarse, es to varfa sustancialmente de la modalidad de autoconstrucción - implementada en los países capitalistas que significa para el obrero una sobreexplotación de su fuerza de trabajo, forma encubierta de la apropiación de plusvalfa por parte del capitalista. Y del sistema de autoconstrucción implementado en la revolución nicaragüense de carácter muy improvisado, además, las soluciones resultan ser de carácter colectivo y no como la norma individualista o familiar que predomina en la autoconstrucción de vivienda propia. Es decir, se construyen conjuntos de bloques (colectivos) y la entrega se hace exigiendo sólo un 6% de alquiler para el usufructo de la vivienda.

Pero no sólo los trabajadores participan en las tareas -- constructivas, a éstas también se han incorporado las organizaciones de masas o los Comités de Defensa de la Revolución, inclusive brigadas internacionalistas.

Y, tampoco la participación poblacional se reduce a tareas de construcción. Los Comités de Defensa de la Revolución formados en cada cuadra ejercen un cúmulo de funciones relacionadas con las necesidades elementales de su habitat (vivienda, servicios, espacios de recreación, transporte, etc.), y son canales

(*) La micro brigada está formada por 33 hombres quienes tienen la tarea de construir un edificio de cinco plantas con 30 apartamentos en nueve meses. (Sólo algunos trabajadores conocen el oficio).

: de participación política y también de control político-militar.

Todo lo visto en este punto demuestra que la planificación urbana sólo es viable en toda su dimensión si se alteran profundamente la estructura urbana mediante la ruptura con todo modo de producción capitalista.

Como dice Susan Eckstein en su investigación sobre las ciudades de la Cuba Socialista:

" ... muchas de las características que en general se consideran atributos básicos de las ciudades modernas y consecuencias inherentes de la urbanización y el desarrollo económico del Tercer Mundo, están relacionadas con la economía capitalista y no necesariamente con la socialista" (1).

(1) ECKSTEIN, Susan. Las ciudades en la Cuba Socialista. Revista Mexicana de Sociología del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Enero - marzo de 1978, página 156. Subrayado propio.

IV. DOS CIUDADES LATINOAMERICANAS "TOTALMENTE PLANIFICADAS".

En los capítulos anteriores habíamos tratado sobre políticas estatales más o menos puntuales: políticas de vivienda, políticas de tierra, relación Estado-movimientos sociales urbanos, - etc. En éste último punto queremos desarrollar algunos elementos de análisis sobre dos experiencias de planificación urbana-regional dentro del marco económico-social del capitalismo dependiente. Concretamente se trata de la creación de la ciudad de Brasilia y de la Ciudad de Guayana (*), concebidas - justamente coincidiendo con el "boom" de la planificación en -- América Latina y, en el caso de Guayana, también con el "boom" de las teorías de los "polos de desarrollo".

Estas dos ciudades han merecido, por su originalidad, los más variados comentarios. Se habla de la "monumentalidad" de Brasilia, de la pureza de sus formas; se habla de la organización de Puerto Ordaz (parte oeste de la Ciudad Guayana), pero los mayores comentarios se centran en las críticas al utopismo e idealismo que privó en sus elaboraciones, detrás del cual -- los intereses privados supieron imponer sus propósitos.

A dos décadas de su realización, obedeciendo a objetivos diferentes, puede decirse categóricamente que, en función a -- sus planteamientos originales, ambas han fracasado, ni que de-

(*) Era nuestra intención también hacer una reflexión sobre la ciudad industrial de Lázaro Cárdenas en México. Por razones de amplitud del trabajo, no fue incluida esta experiencia.

cir con respecto a resolver las necesidades de la población.

Veamos particularmente cada una de ellas dentro de este es
quema analítico: Objetivos explícitos/ Condiciones concretas /
Resultados.

IV.1 LA "MONUMENTAL" BRASILIA, BRASIL.

El 21 de abril de 1960, J. Kubitzk declara oficialmente fundada a Brasilia como capital politico-administrativa del -- pais. Con esta nueva y "espectacular" ciudad se concretan va-
rio intentos de establecer una ciudad al interior del pais, --
planteados desde la lucha independentista (1789, concretamente),
explicitos en la Constitución de 1890, simbolizados en 1922 con
la colocación de la primera piedra fundamental. En otras pa-
labras, Brasilia era un viejo proyecto que obedecia a variados
propósitos: estratégicos (conquista geográfica); políticos (rom-
per con el poder de las zonas costeras); económicos (explotar
las riquezas naturaleza de estas áreas); culturales ("reencuen-
tro" con las raices étnicas); sociales (romper con los desequi-
librios interregionales e intersociales).

Casi todas estas razones privaron en el diseño definitivo
de la nueva capital, pero según Segre, la iniciativa parte fun-
damentalmente de motivaciones de un grupo gubernamental que coin-
cide con las concepciones lecorbusierianas de arquitectos como
Lucio Costa y Oscar Niemeyer y, no obedece estrictamente a fines
económicos, como sería el caso de Guayana. Será más tarde que
los intereses extrajeros y los gobiernos militares la adapten -
con gran éxito a sus proyectos económicos politicos.

Por esto en la crítica a Brasilia

" No se trata de reafirmar que los diseñadores erraran en su objetivo, sino que tanto al nivel práctico como al teórico, -- producto de su condicionamiento cultural, utopizaron la realidad objetiva y asumieron fragmentariamente los elementos que -- la componen -- las relaciones sociales, económicas y políticas -- en su materialización históricamente determinada, es decir, -- las contradicciones internas del Brasil en la década de 1950". (1).

Es justamente la perspectiva idealista de los modelos -- pu ros y de las soluciones meramente "técnicas", asumidas co mo soluciones universales, totalmente descontextualizada de -- una realidad signada por la lucha de clases, (que tiene el agra vante, además, de inscribirse en un país del Tercer Mundo, don de los desequilibrios sociales son patentes), chocan con las -- tendencias de un país que justamente en esta época inicia su -- fase desarrollista con la introducción de grandes inversiones extranjeras y a partir de proyectos políticos autoritarios, -- (desde 1964).

Antes de seguir, resumamos en pocas líneas en qué consis tieron los objetivos originales de esta nueva ciudad y cuál es su conformación arquitectónica, en función de estos elementos revisaremos sus resultados.

Algunos de los objetivos propuestos eran "el reencuentro con el país", la "conquista del interior" (el diseño original tenía una simple forma de cruz para dar sentido a la conquista); la creación de una "ciudad de hombres libres" (Niemeyer); el "beneficio a la sociedad en su conjunto"; la "alternativa al caos urbano"; la "ruptura con las diferencias sociales", en

(1) COSTA, Lucio EN MERLIN, Pierre. Op. cit. página 298.

resumen, la puesta en práctica de un "milagro" o "mito". Lucio Costa planteaba que Brasilia fuera una ciudad,

"monumental y cómoda, eficaz, acogedora e íntima y a la vez extendida y compacta, bucólica y ciudadana, lírica y funcional" (1).

Aquitectónicamente, la ciudad está concebida en la forma de un arco con una flecha, o un avión, o un pájaro, y siguiendo los principios del "modernismo" de la Carta de Atenas que propone la zonificación funcional. Son dos ejes que se intersectan. El eje más corto o eje monumental es el central y allí se ubican los edificios gubernamentales (ministerios, residencia presidencial "Palacio de la Alborada"); y los edificios relacionados con funciones urbanas (catedral, comercios, torre de televisión, teatros, estación de autobuses); las plazas (la municipal y la Plaza de los Tres Poderes); y algo alejado del eje principal, pero estratégicamente ubicados, se encuentran los organismos militares; y más allá, en el mismo sentido del eje, se ubican los centros de producción. El otro eje va en sentido curvilíneo (y de allí que semeje la forma de un avión con alas extendidas) y está estructurado por un sistema de vías paralelas y una vía de tránsito rápido a lo largo de las cuales se establecen las supermanzanas compuestas por bloques aislados.

Muchos analistas formalistas han elogiado la modernidad de Brasilia, sin embargo variados estudios señalan que, incluso en el plano simbólico y tipológico hay resultados contradictorios.

(1) COSTA, Lucio. MERLIN, Pierre. Op. cit. página 298.

Este aspecto no lo tocamos aquí, lo que nos interesa es destacar el problema sociológico y urbanístico. Detrás de la espectacularidad esteticista de Brasilia se esconde el carácter represivo de una ciudad profundamente segregativa en términos sociales y espaciales.

En primer lugar, Brasilia es un área fracturada en tres niveles socio-espaciales: a). la ciudad establecida (a la que hemos hecho referencia); b). el "núcleo bandeirante" o ciudad libre ubicado en un extremo sur de la ciudad donde habitan algunos trabajadores de obras que inevitablemente tuvieron que ser aceptados por NOVOCAP (Compañía para la construcción de la Nueva Capital Federal), quien inclusive creó, esta vez sin seguir modelos tipológicos modernos, viviendas para proletarios (*); - c). y por último, las "ciudades satélites", lejanas de la ciudad establecida como es el caso de Taguanguá, Gama, Brasília, Sobradinho, Planaltina, Jargim, Guara y Paranoá. El orden y la "pureza" estética de la primera se contradice con la situación de anarquía, espontaneidad y pobreza de la segunda, y terceras. La clara oposición entre el Brasil oficial y el -- Brasil popular ha significado la denuncia más contundente del fracaso (en términos sociales) de la experiencia de planificación urbana.

Decimos que el fracaso es en términos sociales, pues para el sistema capitalista resultó ser una solución altamente rentable

(*) Sobre este núcleo, Francisco Nullrich dice: "se trata de una favela estructurada a lo largo de una main street. Obviamente la realidad ha vuelto a entrar por la puerta de servicio en el aséptico escenario de la utopía. En "América Latina y su arquitectura" Op. cit. página 139.

ble, pues la inversión extranjera y nacional canalizó amplios recursos al sector de la construcción y al establecimiento de unidades productivas en esta ciudad.

No olvidemos que en el período de Kubitchek, el 87% de las inversiones provenían del extranjero. Y, Brasilia, no sólo resulta económicamente exitosa para la clase dominante, también en lo político, como vimos en el punto III.4, esta ciudad significa un modelo acorde con el estilo de gobierno posterior a 1964.

Además, esta experiencia urbanística es una simple isla dentro de la aguda problemática urbana de Brasil. ¿Qué sentido tiene crear una ciudad totalmente planificada, si empezando por sus áreas más cercanas hasta llegar a las otras metrópolis como Sao Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Salvador, etc., en la tradicional costa dominante están dominadas por la lógica del desarrollismo, absolutamente ajeno a la resolución problemática urbana en términos sociales?

" Por lo tanto, ni existe reencuentro nacional, ni la expansión geográfica coincide con el intento de equilibrar los desajustes existentes en el noreste o en los centros urbanos de la costa, ya que ello benefició fundamentalmente a las corporaciones extranjeras que se apoderaron de extensas superficies para explotar sus riquezas. Hay una evidente contradicción entre las premisas planteadas en el nivel ideológico y la realidad expresada en el nivel económico, ya que Brasil en los últimos quince años, se ha recrudecido los contrastes sociales y económicos e incrementado los beneficios de la clase dominante" (1).

(1) SEGRE, Roberto. Op. cit. página 95.

Hoy en día, el "milagro brasileño", como el "milagro de Bra
silia" son más bien un mal sueño hecho realidad, dramáticamente
manifestado por las masas hambrientas que en los últimos meses -
han empezado a saquear en las principales urbes del país.

IV.2 EL "POLO DE DESARROLLO" DE CIUDAD GUAYANA, VENEZUELA.

Sobre la ciudad nueva creada en el sur-oriente de Venezuela, ^{mucho} Ciudad Guayana, se ha escrito y -excepto algunas opiniones de sus diseñadores extranjeros(*)- se ha concluido que la experiencia es un rotundo fracaso de la aplicación de la teoría de los "polos de desarrollo" de Perroux, y la teoría del desarrollo desequilibrado de Hirschmann. Guayana demuestra en América Latina el desfase entre los conceptos más avanzados de planificación urbana y la -- realidad de una sociedad capitalista dependiente.

Si en el caso de Brasilia, anteriormente analizado, privaron varias razones en su establecimiento (culturales, personales, ideológicas, económicas), en el caso de Ciudad Guayana el Plano Director que se elabora "será concebido como el resultado físico-espacial de un programa fundamentalmente económico" (1).

Efectivamente, en este ejemplo se verá una directa correspondencia entre el proyecto económico de las empresas transnacionales y la planificación urbanística dependiente. No olvidemos que el mismo programa está elaborado por tecnócratas norteamericanos, concretamente por el equipo de planificación del Joint Center for Urban Studies del Instituto de Tecnología de Massachusetts -

(*) John Friedman y la Joint Center sostienen que la experiencia es exitosa y constituye un modelo de planificación urbana-regional a seguir.

(1) VILLA, Elisenda. Plan de desarrollo urbano de Ciudad Guayana. Ponencia presentada al X Congreso de Sociología, Ciudad de México, del 16 a 21 de agosto de 1982, página 6.

y de la Universidad de Harvard y por John Friedmann, un teórico de gran influencia en América Latina sobre el urbanismo y el -- desarrollo desigual, en conjunción con la Corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.), organismo comisionado por el Estado Venezolano para realizar este proyecto.

La "conquista" del sur venezolano varía con respecto a la -- "conquista" del interior brasileño. Mientras que Brasilia se establece sobre una altiplanicie despoblada e inexplorada, Ciudad Guayana se funda, en julio de 1961, sobre un área donde pre existen asentamientos humanos importantes (40 000 personas), una base productiva potencialmente clave.

Desde la década de los cuarentas, la región ya figuraba en la estrategia económica de este país petrolero. Desde 1948, se explotaba hierro de los Cerros del Pao y Cerro Bolívar y las compañías norteamericanas Iron Mines Company y Orinoco Mining Company tenían instaladas plantas de procesamiento de este mine ral (el segundo en importancia en la economía venezolana). En 1955, se inicia la construcción de la Planta Siderúrgica y el - aprovechamiento del potencial hidroeléctrico del Río Caroní. - Existía también una base portuaria de exportación en el Río Or inoco. Esto había determinado en la constitución de asentamien tos en el área de desembocadura del Río Caroní, obedeciendo a una organización espontánea o al modelo de "campamentos" de las - compañías.

El nuevo gobierno democrático de Betancourt, establecido - después del derrocamiento de la dictadura de Pérez Jiménez, coincidiendo con el impulso de la planificación a nivel continental. Enmarcado en los principios "desarrollistas" cepalinos, especificará y dará un carácter definitivo al proyecto de esta área, utilizando a la planificación urbana como soporte de la actividad industrial.

La CVG centraliza con poderes totales este plan, convirtiéndose en el poder número uno del área, aunque en última instancia las decisiones son tomadas en la capital y, extra-nacionalmente, por los organismos norteamericanos, quienes, en gran parte de -- las oportunidades, dictaron las pautas.

Partiendo de la teoría de los polos de desarrollo, se concentran los recursos en algunos sectores de la economía, sobre todo en la industria pesada, en el entendido que esto generaría automáticamente inversiones privadas complementarias. Se proponía -- crear un desarrollo industrial que contemplara la industria básica, intermedia y liviana. Pero ni se desarrolló la industria intermedia, ni liviana, ni Guayana se convirtió en un foco de atracciones de inversiones. El Estado (funcionando como "capitalismo de Estado"), sigue siendo hasta hoy el principal inversionista -- (10% del total nacional). Asimismo, por falta de diversificación industrial, aunado a una industria pesada que requiere de -- una mano de obra calificada, que no corresponde con la población que viene a la zona (generalmente del Oriente) se han generado altas tasas de desempleo (en ocasiones llega a 15%); el desarrollo de un sector "seudo-terciario" y se ha producido lo que María Pi-

García
la llama "una marginalidad planificada" (1).

El estilo desarrollista no sólo ha descuidado o tenido en un rango secundario los aspectos sociales, sino que ni siquiera los ha tomado en cuenta. Así, Ciudad Guayana, de manera parecida a Brasilia, se divide en dos ciudades. Una es Puerto Ordaz, al oeste, donde se ubica la población de altos recursos y funcionarios gubernamentales y tecnócratas, prevaleciendo una serie de estrictas normativas de control urbano actual y prospectivo, - entre la que destaca la prohibición de construcción de ranchos(*). La otra empieza exactamente después de atravesar el puente sobre el Río Caroni, al este, y es la populosa Ciudad de San Félix, carente de planificación, con algunas soluciones habitacionales del Banco Obrero para los proletarios, muchas de ellas invadidas y donde se ubican la mayoría de los trabajadores. En esta ciudad se ubican los obreros de las empresas ubicadas en el oeste, "al otro lado del río", o de la Siderúrgica. Si alguna norma existe es la de el "patrón de actividades no planificadas", la autoconstrucción la invasión de algunas viviendas obreras promovidas por el Banco Obrero, actual INAVI, y la proliferación de zonas "marginales" - con todas sus consecuencias sociales.

Diez años después de su fundación, la única ciudad "planificada" de Venezuela, tiene, paradójicamente el mayor déficit de vivienda (46%) y el mayor índice de población de menores ingresos

(1) GARCIA, María Pilar. La marginalidad planificada. El caso de Ciudad Guayana. Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela, 1982. Mimeo.

(*) A pesar de las rigurosas disposiciones no se pudieron evitar el surgimiento de dos núcleos "marginales" en el área de Puerto Ordaz, irónicamente llamados "Los Castillitos".

(22.4%), y, "casualmente" el déficit se concentra en la Ciudad de San Félix.

Catorce años más tarde, en pleno auge económico, debido a los grandes ingresos fiscales, producto del aumento de los precios petroleros, Ciudad Guayana recibe un nuevo impulso industrial y se intentan algunas construcciones de viviendas y servicios urbanos. Así, durante el gobierno de Carlos Andfes Pérez se promueve la expansión de la Siderúrgica, el aumento de la productividad del aluminio de la empresa ALCASA, la construcción de VENALUM (para producir aluminio), la construcción de INTERALUMINA (para la producción de alumina), el incremento de la producción eléctrica de la región, el aceleramiento de la represa del Gurí que entra a su cuarta etapa, y la programación de algunos planes metal-mecánicos. Esto implicará la revisión del Plan Director.

En este período, que coincide además con la nacionalización del hierro y el petróleo, se da una mayor actividad en Guayana, sobre todo, se absorbe fuerza de trabajo desocupada en los trabajos de construcción y se da un acelerado proceso de construcción de equipamientos urbanos. Sin embargo, los principales problemas urbanos de Guayana continúan vigentes y se incrementan apenas pasa el "boom" económico, dejando tras de sí el más alto nivel inflacionario.

Ciudad Guayana no es actualmente ni siquiera un "polo de desarrollo". Por sus efectos mínimos en la región y su conexión

fundamental con Caracas, vía la exportación hacia Estados Unidos, es considerada un "enclave" (1), un "pseudopolo dependiente". (2).

Resulta pues, aleccionador en términos políticos y teóricos entender que las únicas y monumentales experiencias de ciudades totalmente planificadas en América Latina (incluyendo a la ciudad de Lázaro Cárdenas en México, cuyos resultados son impresionantemente similares) hayan tenido virtualmente como premisa (no declarada) la segregación socio-espacial más radical, hayan carecido de impacto regional y favorecido exclusivamente a los grupos sociales poderosos económica y políticamente. Desde este punto de vista de clase las experiencias no resultarían tan fracasadas.

A manera de conclusión, incluiremos esta cita de Segre:

" A pesar del origen diferente, ambas soluciones -el autor se refiere a Brasilia y Guayana- quedan unidas por la búsqueda de una estructura urbana que asuma el carácter de modelo válido dentro del sistema supuestamente liberado de las restricciones negativas implícitas en las ciudades tradicionales, donde se carece de un riguroso sistema de controles y de perspectivas programadas. El idealismo y el utopismo de estas premisas quedan demostradas en los resultados negativos, en su choque con la realidad después de quince años de continuidad de ambas iniciativas, al repetirse en ellas las mismas contradicciones imperantes en las ciudades de desarrollo espontáneo. Se demuestra también la falacia contenida en la aspiración de formalizar estructuras urbanas que obvien las férreas leyes impuestas por el modo de producción capitalista. En última instan-

-
- (1) TRAVIESO, Fernando. Ciudad, región y subdesarrollo. Fondo Editorial Común, Caracas, 1972, página 120.
- (2) GARCIA, Pilar. Op. cit. página 12.

cia, el control y la programación han servido para exteriorizar sin tapujos las contradicciones económicas, la lucha de clases, la segregación social urbana, fenómenos que a partir de un análisis unidimensional superestructural se suponían ajenos a los organismos territoriales de nueva creación" (1).

¿Qué ha pasado con la planificación urbana-regional en América Latina? . . . Solamente Cuba nos puede dar una respuesta - alentadora.

(1) SEGRE, Roberto. Estructuras ambientales en América Latina. Op. cit. página 89. Subrayado propio.

I N C O N C L U S I O N

Son muchísimas las conclusiones parciales que resultan de este trabajo; su inclusión sería , virtualmente, hacer un capítulo más a esta tesis por demás larga. Creemos que no tiene mucho sentido reiterar los principales puntos ampliamente explicados en los diferentes capítulos. Solamente nos interesa dejar claro que esta tesis difícilmente puede tener puntos finales. Al contrario, cada subpunto sugiere un trabajo de profundización. Por esto, si alguna conclusión existe es aquella que nos propone una nueva investigación, especialmente dentro de las hipótesis de la tercera parte, que estamos dispuestos a emprender.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Ximena y OTROS, Políticas Agrarias y Urbanas en América - Latina, Edición Preparada por SIAP, Ed. América Latina, Bogotá, 1981.
- AYMONINO, Carlo, El significado de las ciudades, H: Blume Ediciones, Madrid, 1981.
- _____, Orígenes y desarrollo de la ciudad moderna, Ed. Gusta vo Gilli, 2da Tirada, Barcelona, 1972.
- BENEVOLO, Leonardo, Orígenes del Urbanismo Moderno, H. Blume Edicio- nes, Primera Reimpresión, Madrid, 1981.
- BOILS, Guillermo, La producción social del Espacio en Cuba. 20 años - de Revolución, Revista Habitación, Nr. 1, Enero-Marzo, México, 1981.
- _____, "Nicaragua Construye su Casa", Revista Territorios, México, 1981.
- BOLIVAR, Teolinda, "La industria de la Construcción en Venezuela", En: Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina,
- BULLRICH, Francisco, "Ciudades creadas en el siglo XX, Brasilia". En: América Latina en su Arquitectura, Relator Roberto Segre, Edit. Siglo XXI, Cuarta Edic., México, 1982.
- CASTELLS, Manuel, Crisis Urbana y Cambio Social, Ed. Siglo XXI, 2da Ed. México, 1981.
- _____, (Compilación). Imperialismo y Urbanización en América Latina, Ed. Gustavo Gilli, Barcelona, 1973.
- _____, La Cuestión Urbana, Ed. Siglo XXI, 7ava Edic., México, 1980.
- COULOMB, René, Luchas Populares por el control social de la tierra Ur- bana, Ponencia presentada al XIV Congreso Interamericano de Planifica- ción, Morelia, Michoacán, México, 1982.
- CUEVA, Agustín, El desarrollo del capitalismo en América Latina, Siglo XXI, 5a. Edic., México, 1981.
- DON MARTINDALE, The City By Max Weber, The Free Press, New York, 1963. En: Community Character & Civilization.
- ENGELS, Federico, El problema de la vivienda, Ed. Gustavo Gilli, Barce- lona, 1974.
- _____, La situación de la Clase Obrera en Inglaterra, Akal Editor, Madrid, 1976.
- FOLIN, Marino, La Ciudad del Capital y otros escritos, Ed. Gustavo Gil- li, Barcelona, 1976.
- GARCIA, María Pilar, La marginalidad Planificada: el caso de Ciudad Mimeo, Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela, 1982.
- GRAMSCI, Antonio, Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado, Editorial Lautaro, Buenos Aires, 19

HARDY, Jorge, "La construcción de las ciudades en América Latina a través del Tiempo", Revista Interamericana de Planificación, Nr. 34, Junio de 1980, México.

HARVEY, Williams, Dilemmas of Housing Policy Development in a Post-Revolutionary Context: The case of Nicaragua. Ponencia presentada en el X Congreso Mundial de Sociología realizada en la Ciudad de México en Agosto de 1982.

HOBSMANN, Eric, MARX, Karl, Formaciones pre-capitalistas. Ed. S. XXI, México, 1980.

IANNI, Octavio, La formación del Estado populista en América Latina, Serie Popular Era, Segunda edición, México, 1980.

JACOBI, Pedro, "Ocupaciones de tierra en la ciudad de Sao Paulo: La lucha por los derechos a la habitación", Revista Interamericana de Planificación Nr. 63-64, Vol. XVI, México, Septiembre-Dic. 1982.

JURY, Salvador, Contenido de Clase en la Política Urbana del Estado Capitalista, Mimeo, México,

_____, La Urbanización en América Latina, Comentarios críticos a algunas interpretaciones, Mimeo, México.

LABRA, Pedro, "Estilo de Desarrollo y la práctica de la planificación Urbano-Regional en América Latina: El caso de Chile 1964-1980.", Revista Interamericana de Planificación, Vol. XVI Nr. 62,

LANDA, Jorge, "La vivienda en Nicaragua", Revista Habitación, Abril-Sept., México, 1981.

LANDER, Luis, y OTROS, "La vivienda en la Política del Estado Venezolano", Revista Interamericana de Planificación Nr 46, Edic. SIAP, Junio, 1978.

LEFEVRE, Henry, El Derecho a la Ciudad, Ediciones Península, 4ta. Edic., Barcelona, 1980.

_____, El pensamiento marxista y la ciudad, Ed. Extemporáneos,

_____, La Revolución Urbana, Alianza Editorial, Ja. Edic., Madrid, 1980.

LENIN, Vladimir Ilich, El Estado y la Revolución, Editorial Progreso, Moscú,

LOJKINE, Jean, El Marxismo, en Estado y la Cuestión Urbana, Siglo XXI, 2da. Edic., México, 1971.

LOPEZ R, Danilo, Control de las Rentas Urbanas, caso Nicaragua, Ponencia presentada al XIV Congreso Interamericano de Planificación, Mor. Mich., 1982.

LOPEZ RANGEL, Rafael, "El post-modernismo Arquitectónico. ¿Gran Pastiche?". En: Revista DISEÑO UAM, Nr. 2, México, Junio, 1983.

MALTA C., Cándido, El proceso de urbanización visto desde el interior de las ciudades brasileñas, Ponencia presentada al Congreso Interamericano de Planificación. Mor. Mich., México, Octubre, 1982.

MANZANILLA, Hugo, INFANTE, Ricardo, SANCHEZ, Magaly, El Papel de la Renta Urbana en la Economía Venezolana en la Última década, Ponencia presentada al XIV Congreso Interamericano de Planificación, Mor. Mich, México, Octubre 1982.

MARCANO, Esther Elena, "Caracas: Producción del Espacio Urbano para el consumo de Automóvil", Revista URBANA del Instituto de Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela Nr. 3.

MARX, Karl, El Capital, Ed. Fondo de Cultura Económica, 12ava Edic., México, 1976.

MARX, Karl, ENGELS, Federico, El Manifiesto del Partido Comunista, En: Obras Escogidas, Ed. Cártago, Buenos Aires,

_____, Ideología Alemana, Ed. Progreso, Moscú, Nr.20
MARX, K., HOBSBAW. Formaciones económicas pre-capitalistas. Cd. Pasado Y Presente.

MENDEZ D'AVILA, Panamá: Renta territorial por posición geográfica e Imbricaciones en la renta del suelo urbano y estructuración del conjunto urbano central (Eje Panamá-Colombia). Ponencia presentada en el XIV Congreso Interamericano de Planificación, Mor. Mich, México, 1982.

MERLIN, Pierre, Las Nuevas Ciudades, La Planificación Urbanística frente a los nuevos modelos de crecimiento Urbano, Editorial LAIA, 1a. Edic. Barcelona, 1978.

MINVAH, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (Nic), La tierra en el desarrollo urbano. Caso Nicaragua. Ponencia presentada en el XIV Congreso Interamericano de Planificación, Mor, Mich, México, 1982.

MONTEIRO L, Celso, "Tres décadas de alguna planeación en Brasil (1950-1980)", Revista Interamericana de Planificación, Vol. XVI Nr. 63-64, Sept-Dic. 1982.

NICULESCU, Irene, "Renta Urbana /Propiedad de la tierra y su realización con el capital promocional financiero. El caso Caracas." Revista URBANA Nr. 3.

NUÑEZ, O., PRADILLA, E., STEINGHART, M., Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina, Ponencia presentada al Comité de Investigación "Sociología del Desarrollo Regional y Urbano, Suecia, Agosto, 1978. Mimeo.

OHPU, Area Central de Caracas: Estudio de Rehabilitación de un centro urbano y sus consecuencias dentro del marco legal vigente, Mimeo, Caracas, Venezuela, Julio 1982.

PERLO, Manuel, Estado, vivienda y estructura urbana en el Cardenismo. El caso de la Ciudad de México, Instituto de investigaciones sociales de la UNAM, Cuad. de Inv. Soc. 3, 1981.

_____, GARCIA, Beatriz, "La políticas habitacionales del Sexenio, un balance inicial", Revista Habitación Nr. 2-3, México, 1981.

PRADILLA, Emilio, (Compilación) Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1983.

RAMOS, Pablo, Siete años de economía boliviana,

RIO FRIO, Gustavo, El Estado y las Políticas de tierra Urbana, Ponencia presentada al XIV Congreso Interamericano de Planificación, Mor. Mich., México, 1982.

_____, Papel del Estado y de poderes locales frente a las demandas populares de vivienda de los sectores populares: el caso de Lima, Ponencia presentada en el Tercer Encuentro del Grupo de Trabajo sobre Asentamientos Humanos Precarios Africa-América Latina, Quito, Octubre de 1981.

RODRIGUEZ, Alfredo, "Cómo gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados", Revista Interamericana de Planificación, SIAP, Vol. XVII, Nr. 65, México, Marzo, 1983.

ROMERO, José Luis, Latinoamérica: Las ciudades y las ideas, Ed. Siglo XXI, 2da. Edic., México., 1976.

ROSSI, Aldo, La Arquitectura de la Ciudad, Ed. Gustavo Gili, 5ta. Edic. Barcelona, 1981.

SABATINI, Francisco, Precios del suelo y tendencias Globales de la Economía: el caso de Santiago, 1980-1981., Ponencia presentada al XIV Congreso Interamericano de Planificación de la SIAP, Mor. Mich. México, Octubre 1982.

SALDIVAR, Américo, Ideología y política del Estado Mexicano (1970-1976), Siglo XXI Edit. 1a. Edic., México, 1980.

SEGRE, Roberto, América Latina en su Arquitectura, Ed. Siglo XXI y UNESCO, 4ta. Edic., México, 1982.

SINGER, Paul, Economía Política de la Urbanización, Ed. Siglo XXI. 5ta. Edic., México, 1981.

SEGRE, Roberto, Estructuras ambientales en América Latina., Ed. Siglo XXI, Segunda Edición, México, 1981

_____, La vivienda en Cuba en el Siglo XX, Editorial Concepto, S. A., 1a. Edic., México, 1980.

STEINGHART, Marta y JARAMILLO, Manuel, Acumulación de capital y Producción de Vivienda en América Latina (1960-1970), Ponencia presentada al XIV Congreso Interamericano de Planificación, Mor. Mich., México, 1982.

_____, La Incorporación de la Tierra Rural de Propiedad Social a la lógica capitalista de Desarrollo Urbano, El caso de México., Ponencia presentada al XIV Congreso Interamericano de Planificación, Mor. Mich, México, 1982.

_____, Urbanización y dependencia en América Latina, (Compilación), Ediciones SIAP, México, 1972.

TOPALOV, Christian, La Urbanización capitalista, Ed. Colegio de México, Edicol, México, 1979.

TRAVIESO, Fernando, Ciudad, región y subdesarrollo, Fondo Editorial Común, Caracas, 1972.

UNIKEL, Luis, y NECACOCHEA, Andrés, Desarrollo Urbano y Regional en América Latina (Compilación), El trimestre, Ed. F.C.E., México, 1975, Capítulo 5.

VILA, Elisenda, Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad Guayana. Ponencia presentada en el X Congreso de Sociología, Ciudad de México, 16 al 21 de agosto de 1982.

VILLAREAL, René, "Monetarismo e Ideología", En: Revista de Comercio Exterior, Vol. 32 Nr. 10, México, Octubre 1982.

WEBER, Max, La ciudad, En: Los sociólogos de la ciudad. Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1980.

YURY, Salvador. La urbanización en América Latina. Comentarios críticos de algunas interpretaciones, y Contenido de Clase de la Política Urbana del Estado Capitalista (2 Alceos), México.

ZAVALETA, René. Consideraciones generales sobre la Historia de Bolivia (1932-71) EN: América Latina: Historia de Medio Siglo. Ed. Siglo XXI, 3ra. Edición México, 1982 (América del Sur).

EDITORIA POLITICA, Planificación de la Economía Socialista. La Habana, 1980
Líneamientos Económico-Sociales para el Quinquenio 80-85,
La Habana, 1980.

GUILLEN, Arturo. Planificación Económica a la Mexicana, Ed. Nuestro Tiempo, 5ta edición, México 1982.

GIORDANI, Jorge. Introducción a la Planificación (Síntesis de planteamientos sobre el tema) CENDES-Universidad Central de Venezuela. Caracas Venezuela, julio, 1977.

ORTEGA B, Arturo. Diccionario de Planificación y Planificación. (Un ensayo conceptual) Edicol., México, 1982.