

MODELO ALTERNATIVO DE MEJORAMIENTO*

Preparado por:
Gilberto Arango
Tomás Nieto
Ebroul Huertas

Nota aclaratoria:

El Peval, ha querido estructurar los procesos académicos de sus talleres internacionales en los resultados de investigaciones y casos de estudios adelantados por el equipo y/o por las unidades de investigación tanto colombianas como latinoamericanas; esta estructuración en resultados de investigación permite, a más de su difusión, una permanente actualización y reciclaje del proceso y de los contenidos de la enseñanza.

En el contexto anterior se ubica este documento como material académico guía para el Cuarto Taller Internacional sobre mejoramiento de asentamientos populares, en el se establece de manera breve las consideraciones conceptuales e instrumentales que sirven de base para un reenfoque en procesos de análisis tendientes a generar pautas de acción de programas de mejoramiento de viviendas y asentamientos populares. Experiencias propias del Peval, aportes del Institute for Housing Studies de Rotterdam, sobre el tema de mejoramiento, pero se estructura fundamentalmente en los resultados de la investigación "Alternativas para la construcción y el mejoramiento de vivienda en barrios de desarrollo progresivo en relación con las pautas de poblamiento y la morfología de los asentamientos" elaborada por el Centro de Planeación Urbano de la Universidad de los Andes, Bogotá D.E. como investigador principal el Economista Humberto Molina.

Introducción

Es un hecho reconocible que las agencias encargadas de atender el problema de los déficit habitacionales en la mayoría de los países latinoamericanos, han privilegiado hasta el presente la estrategia de la realización de programas de vivienda nueva, y esporádicamente se ha atendido el mejoramiento de los asentamientos populares denominados "espontáneos" o "subnormales" Esto a

* Presentado en el 4º. Taller Latinoamericano del PEVAL: "Mejoramiento de Asentamientos de Vivienda Popular". 1983

pesar de que el grueso de la población urbana latinoamericana de las grandes ciudades, se aloja en este tipo de asentamientos.

Las razones para que ésto ocurra son múltiples y de distinta naturaleza y no es del caso analizarlas aquí. Solamente quisiera señalar que los programas de vivienda nueva, se ajustan con una relativa facilidad a la racionalidad propia de las economías de mercado e incluso son utilizados en ocasiones para sortear las crisis económicas que le son propias. En consecuencia se cuenta ya con múltiples experiencias acumuladas; así como con recursos significativos para su implementación.

No ha ocurrido lo mismo en el caso de los programas de mejoramiento, debido a que existen grandes carencias teóricas en el estudio de los asentamientos populares espontáneos, muy pocas realizaciones exitosas de programas realizados y escasamente desarrollados los instrumentos requeridos para la acción en este campo.

De hecho, cuando ha sido obligante el recurrir a acciones de mejoramiento, dada la magnitud que adquieren los problemas ocasionados por el crecimiento de este tipo de asentamientos "no controlados", ni las instituciones ni los equipos a quienes se les ha encomendado la misión de realizarlos, han contado con el conocimiento adecuado para hacerla, precisamente porque se trata de un fenómeno cuya naturaleza y dinámica no responde a la lógica racional que gobierna la "ciudad oficial".

Los estudios que de allí resultan, además de ser eminentemente descriptivos, usualmente concluyen en un paquete de acciones más o menos arbitrariamente escogidas, y que por su carácter normativo e impositivo, encuentran fuertes resistencias de las comunidades a quienes supuestamente se ha de beneficiar.

Ocurre, entonces que dichos programas se quedan a mitad de camino a consecuencia del cúmulo de fracasos, inversiones pérdidas y conflictos políticos generados en su implementación.

Este tipo de experiencias de mejoramiento, lamentablemente muy frecuentes, acaban por desprestigiar al mejoramiento habitacional como alternativa de solución al problema de vivienda. Esto ocurre justamente en momentos en que la coyuntura por la cual atraviesa el proceso de urbanización en la gran mayoría de países latinoamericanos, si algo está evidenciando es la urgencia de este tipo de programas, como alternativa realista a la inmensa mayoría de las masas urbanas ya alojadas.

Con todo lo anterior no pretendemos desestimular esfuerzos tendientes a profundizar el estudio de nuevas y mejores soluciones a los programas de vivienda nueva, pues consideramos que ello es necesario; lo que proponemos es el rescate decidido del mejoramiento como una política de primera importancia hoy por hoy en el contexto latinoamericano.

El modelo que nos proponemos presentar a discusión de este taller, se propone alcanzar por lo menos dos objetivos básicos:

- Presentar un paquete de herramientas teóricas de análisis que faciliten la comprensión de la naturaleza de estos asentamientos, y en consecuencia faciliten su tratamiento.
- Tratar de producir un cambio en la percepción que hoy se tiene de los programas de mejoramiento, en el sentido de que para alcanzar el máximo de eficacia en la implementación de estos programas, se requiere además de la preparación de nuevos cuadros instrumentar recursos específicos para su desarrollo en los campos administrativo, financiero, político, tecnológico etc., como única vía para lograr los resultados positivos esperados, a la par con una utilización racional y eficiente de los escasos recursos con que se cuenta.

Presupuestos teóricos de trabajos:

1. Es preciso romper con la visión normativa con que usualmente se enfrentan los programas de mejoramiento. Es decir aquella óptica que concibe el mejoramiento como un proceso de ajuste gradual de los asentamientos “precarios”, a un código general de normas y estándares preconcebidos, como requisito indispensable para su reconocimiento.

En ese sentido proponemos, que la determinación de las normas y estándares a ser aplicados en los programas de mejoramiento, se hagan preferencialmente atendiendo a la lógica y dinámica propia de cada asentamientos, en particular.

2. El modelo que aquí proponemos se orienta a instrumentar programas de mejoramiento dirigidos a producir transformaciones en la dimensión física de los asentamientos, en el entendido de que transformaciones de naturaleza socio-económica cultural etc. dependen de cambios estructurales que escapan a las posibilidades de la acción puntual a realizar.

Sobra anotar que un mejoramiento físico conlleva necesariamente un mejoramiento en las condiciones generales de vida de los residentes implicados.

3. Para que el mejoramiento gane el puesto que merece en el concierto de las políticas generales de vivienda, es imprescindible que las acciones que se propagan, produzcan resultados óptimos en el corto plazo, aunque éstos no copen en su totalidad el conjunto de problemas a resolver.

Con ésto se busca evitar procesos excesivamente prolongados en el tiempo, los cuales llevan a concentrar las acciones en un solo frente (típico en ciertos

proyectos pilotos que nunca se terminan) descuidando otros de mayor significación.

3. Para que el presupuesto anterior resulte coherente, es preciso que todo programa de mejoramiento se traduzca en el diseño de un paquete mínimo de acciones que procuren tener efectos desencadenantes en otras esferas del asentamiento por la acción de los pobladores. A esto hemos denominado acciones desencadenantes, su determinación en cada caso, constituye el objetivo final del modelo que proponemos. Operando de esta manera se optimizarán los recursos y los programas de mejoramiento mostrarán su eficacia.
5. En el proceso de conocimiento de los problemas a ser atendidos en un asentamiento y su posterior traducción en políticas de acción, es necesario tener presente en todo momento la presencia de impedimentos y restricciones que tenderán a entorpecer la implementación de dichas políticas o de hecho se han constituido ya en cuellos de botella del proceso de evolución del asentamiento mismo.¹
6. El proceso seguido por las diferentes modalidades o familias de asentamientos populares predeterminan u originan ciertos problemas comunes o cuellos de botella propios a su origen y dinámica interna. El análisis de dicho proceso, la identificación de sus principales impedimentos y restricciones permite un diagnóstico preliminar que apunta a determinar la potencialidad y opciones de mejoramiento delimitando en cierta medida, el campo, la profundidad de la acción y orientando la recolección y sistematización de la información necesaria.

MODELO METODOLOGICO PARA EL DIAGNOSTICO DE ASENTAMIENTOS DE VIVIENDA POPULAR

Alcances:

Con base en los presupuestos antes señalados, presentamos ahora lo que a nuestra manera de ver deben ser los caminos Metodológicos a seguir, en la perspectiva de alcanzar lo que hemos denominado un diagnóstico pertinente; o sea aquel "cuadro clínico" que de manera sintética, permite ver con claridad y de manera jerarquizada, cuales son los principales males que aquejan el

¹ Las restricciones a que se enfrenta un proceso de mejoramiento pueden ser de orden técnico, cultural, reqlamentario, administrativo etc. Por esta razón debe entenderse como restricciones aquellos obstáculos de carácter coyuntural y que por ello mismo pueden ser sorteados eventualmente.

Los impedimentos son obstáculos de naturaleza más compleja, por ejemplo: Políticas generales de vivienda, industrialización, financieras, bajos ingresos, empleo etc. Sin embargo, la definición de límite entre impedimento y restricción puede considerarse relativo en determinadas coyunturas nacionales.

asentamiento objeto del análisis, sus potencialidades de transformación; pero así mismo el conjunto de restricciones o impedimentos a dicha transformación.

Una vez analizados los pasos orientados a alcanzar este diagnóstico, procederemos a determinar lo que para efectos de este modelo sería el objetivo último. El Diseño de la estrategia de intervención, que habrá de orientar la implementación de los programas y políticas generadoras del cambio esperado en el asentamiento objeto de la acción de mejoramiento.

Por último se señalarán los criterios y metodologías que habrán de permitir la determinación de las técnicas específicas a través de las cuales, se concretarán en el terreno, los programas y políticas sugeridas por la estrategia.

Observaciones preliminares:

Antes de proceder a la explicación operativa del modelo, creemos indispensable hacer 2 observaciones de importancia, para su cabal comprensión: Una referente a la información o proceso de lectura de las realidades del área objeto de estudio, y la otra en relación al proceso mismo de diagnóstico.

Sobre la información:

Al respecto de este problema el modelo propone 2 criterios operativos de importancia:

- En un momento dado interesa solamente contar con la información estrictamente pertinente a la etapa del análisis por la cual atraviesa el proceso de trabajo.
- En acuerdo con lo anterior, la recolección de información a los distintos niveles (físico, socio-económico, etc.) debe ser un proceso permanente, en función de las demandas de cada momento del proceso de trabajo.

Con lo anterior se pretende de un lado, evitar la dispendiosa pérdida de tiempo que supone la recolección de información que a la postre no tendrá utilidad alguna o en todo caso muy marginal. De otro lado, hacer un llamado para que la recolección de información se convierta en un proceso dinámico que retroalimente permanentemente cada momento del proceso de trabajo de los técnicos.

Esto se plantea, a diferencia de lo que usualmente ocurre con muchos trabajos que pretenden llegar a planes de acción, partiendo de agotadores procesos de recolección de información, sin ningún cuestionamiento previo sobre la naturaleza y comportamiento de área objeto de estudio. En otras palabras se trata de combatir aquella deformación académica que acaba por asignarle a los datos el carácter de ser la realidad misma, de cuya descripción minuciosa aflorarían las acciones a realizar.

Sobre el proceso de diagnóstico:

Se trata aquí de señalar que, en la búsqueda de la PERTINENCIA del diagnóstico de un asentamiento y el posterior diseño de estrategia para su mejoramiento, por la misma naturaleza dinámica que estos asentamientos comportan, exigen que el proceso de análisis que lo sustenta, combine adecuadamente el estudio de la naturaleza de las transformaciones que en él se ha sucedido a través del tiempo (análisis dinámico), con el estudio pormenorizado del estado del asentamiento en un momento dado. Se trata de detectar sus "puntos de tensión" o sea, aquellos puntos de conflicto entre las potencialidades que el asentamiento presenta y el conjunto de restricciones e impedimentos que se oponen a su desarrollo (análisis factual).

Como se desprende de lo anterior, consideramos que el técnico comprometido con procesos de mejoramiento, debe gradualmente adquirir la capacidad de instrumentar los procesos de lectura de la realidad (información) en función de la generación de hipótesis sucesivas, orientadas a interpretar la lógica de comportamiento de los asentamientos objeto de las acciones de mejoramiento; así como, su naturaleza específica, en una coyuntura dada; ésto como única posibilidad de lograr diagnósticos certeros y proponer acciones concretas que de verdad tengan efectos transformadores en la realidad.

De todas maneras, somos conscientes que la teoría del mejoramiento de asentamientos populares, es una teoría en formación; en consecuencia, insistimos, lo que aquí se presenta no es más que la sistematización de la experiencia hasta ahora adquirida como partícipes del Proyecto peval.

El Modelo

El modelo que proponemos consta de 5 etapas de desarrollo sucesivo y cuya implementación garantiza el cumplimiento total del proceso clásico que va, desde la observación del fenómeno hasta la proposición de acciones concretas a realizar.

Estas cinco etapas son:

- Diagnóstico preliminar.
- Determinación del momento del asentamiento estudiado.
- Diagnóstico pertinente.
- Estrategia de mejoramiento.
- Técnicas de mejoramiento.

Como ocurre cada vez que se trata de proponer modelos metodológicos, surge en este caso la inquietud de que se pueda inducir a una lectura mecánica del mismo. A este respecto, solo cabría señalar que esta propuesta se le debe tomar como una guía metodológica y ordenadora del proceso de trabajo de los técnicos comprometidos en programas de mejoramiento, por ende, susceptible de ser

transformada o complementada en la medida en que su aplicación lo vaya exigiendo.

El gráfico que presentamos a continuación expresa de manera esquemática el modelo de mejoramiento que proponemos.

	1	2	3	4	5
	Diagnóstico Preliminar	Determinación Momento del Asentamiento	Diagnóstico Pertinente	Estregetgia de Intervención	Tecnología de Intervención
Tipo de Información.	- Ciudad - Distrito - Sitio Políticas, coyunturas	- Distrito - Sitio	Complementaria	Complementaria	Grupo de viviendas Sitio
Objetivo	Determinación del potencial de mejoramiento Determinación de las opciones de mejoramiento	Conjunto de potencialidades, restricciones e impedimentos al mejoramiento	Determinación del conjunto de acciones a realizar y el momento de la intervención	Determinación prioridades de intervención "conjunto de acciones desencadenantes"	Diseño de tecnologías específicas de intervención El que hacer y como hacerlo
Medio	Determinación de la dinámica del asentamiento Determinación de la modalidad (familia) del asentamiento	Análisis de las 3 dimensiones : D. Vertical D. Horizontal D. Relacionante y sus comportamientos	Compatibilidad Resultados 1 + 2 (Cruce de resultados parciales)	Consultas a la comunidad	Estudios puntuales Relaciones de trabajo técnicos Comunidad- Agencia implementadora Racionalización de los recursos
	ANÁLISIS DINAMICA	ANÁLISIS FACTUAL (sincrónico)	EL HECHO + SU DINAMICA (análisis diacrónico)	CAMPO DE LAS PROPUESTAS DE ACCION	

Explicación operativa del cuadro:

1) Diagnóstico preliminar o a priori.

Se pretende con este primer diagnóstico, hacer un estimativo preliminar sobre cuales son los potenciales de transformación del asentamiento escogido como objeto de la acción del mejoramiento y al mismo tiempo del tipo de restricciones o impedimentos que se oponen a dicha transformación; de esta manera tendremos una primera idea del campo de las opciones de mejoramiento con que realmente cuenta dicho asentamiento.

El campo de las opciones de mejoramiento será pues, el resultado del conflicto, entre las potencialidades que el asentamiento ofrece para su mejoramiento, por ejemplo: Una buena localización respecto a los servicios y el equipamiento una adecuada disponibilidad de áreas de uso público, etc., y el tipo de restricciones que tienden a impedir el desarrollo de dichas potencialidades de manera coyuntural, por ejemplo: Ausencia de titulación de los terrenos ocupados, o a la carencia de líneas de crédito acordes con las posibilidades económicas de la

comunidad aplicada en el proceso; y finalmente con la existencia de impedimentos insalvables, en tanto éstos obedecen a leyes de orden estructural, ejemplo: el impacto que sobre los precios del suelo ocasionan los programas de mejoramiento y las secuelas de desalojo que ello ocasiona sobre parte de la población etc.

De esta manera el equipo de técnicos contará desde un comienzo con una primera percepción totalizadora del problema y en consecuencia podrá orientar con mayor objetividad las etapas posteriores de su trabajo. La recolección de información, será entonces intencionalmente inclinada a profundizar los aspectos de mayor pertinencia. Igualmente los procesos de análisis parciales tendrán diversos niveles de profundidad de acuerdo al conocimiento de las opciones de mejoramiento.

Por el carácter preliminar de este diagnóstico necesariamente el equipo técnico deberá poner énfasis en el estudio de la historia del asentamiento, el comportamiento de sus procesos constitutivos: Poblamiento, parcelación, loteo, fundación, adecuación y sus combinaciones; la determinación de su naturaleza (invasión, parcelación ilegal, etc...); y obviamente en el análisis de los planes, políticas y realidades urbanas vigentes, las que de una u otra manera han de cualquier afectar determinación que se tome con relación al asentamiento.

- El tipo de información pertinente para el desarrollo de esta etapa y las herramientas de análisis correspondientes, se explican en el capítulo implementación del modelo.

2) Determinación del momento del asentamiento.

Esta etapa se corresponde con lo que llamaríamos el análisis actual del asentamiento, o sea el análisis detenido del estado que presenta el asentamiento en un momento dado: sus componentes físicos y socio-económicos, sus comportamientos e inter-relaciones. El objetivo: Poder configurar un cuadro totalizador de la problemática del asentamiento estudiado.

Con el fin de evitar que este proceso parta nuevamente de cero, es preciso que durante su desarrollo se tengan siempre presente el conjunto de hipótesis emanados del diagnóstico preliminar; con la idea de que dichas hipótesis orientan al equipo de trabajo, en la tarea de determinar la mayor o menor relevancia de los aspectos a ser analizados. Por ejemplo, si un análisis preliminar ha determinado que un asentamiento ha llegado a una fase de consolidación en el proceso de edificación y que su opción de mejoramiento se localiza por ejemplo en la infraestructura, será innecesario un análisis exhaustivo de las tipologías del loteamiento, pues allí difícilmente se podrán transformar las condiciones existentes.

Ahora bien, en las notas preliminares a la presentación de este modelo, señalábamos que el tipo de mejoramiento en el que enmarcamos esta propuesta, es aquel que se orienta a producir un mejoramiento en las condiciones físicas del

mismo. Pues bien, en esta perspectiva, proponemos que el abordaje del conjunto de variables a ser analizadas se haga a la luz de las 3 dimensiones básicas constitutivas de cualquier hecho físico espacial, localizado en el espacio urbano; ellas son:

- La dimensión horizontal
- La dimensión vertical
- La dimensión relacionante²

Estas tres dimensiones contienen y expresan en su totalidad el conjunto de elementos constitutivos de lo que pudiéramos llamar la escenografía urbana. En efecto, la dimensión horizontal (aspecto extensivo) es aquella que define el plano urbana, su morfología y localiza los distintos usos que lo componen. Su comportamiento frente al terreno se expresa a través de la parcelación y el loteo.

La dimensión vertical (aspecto intensivo) hace referencia al proceso de edificación sobre el terreno y se expresa a través de la volumetría; reaccúa sobre la morfología adaptándola y modificándola.

Y finalmente la dimensión relacionante es aquella que liga el desarrollo de las dos anteriores, modificando y adaptando el terreno, y hace posible su conexión con la estructura urbana, se la define como el proceso de adecuación o fundación y se expresa a través de la infraestructura tanto física como social.³

Ahora bien, es claro que las características que comporta cualquier acontecer físico localizado en el espacio urbano, más aún, si se trata de la vivienda, no será más que la manifestación del complejo sistema de relaciones sociales económicas y culturales que lo están determinando.

En consecuencia, el análisis cuidadoso del comportamiento específico de estas tres dimensiones en un asentamiento, en función de la naturaleza y comportamiento de las variables, que de una u otra manera han intervenido en su configuración (variables tecnológicas, culturales, sociológicas, económicas, etc.), permitirá obtener una lectura totalizadora del momento por el cual atraviesa dicho asentamiento. Así mismo podrán conocerse los principales cuellos de botella que han impedido o impiden su transformación; así como los puntos de mayor "tensión" o conflicto sobre los que es posible actuar.

² Una explicación más detallada al respecto, la encontramos en la investigación: Alternativas de Mejoramiento para vivienda y asentamientos populares CPU. PEVAL

³ Una explicación más detallada al respecto, la encontramos en la investigación: Alternativas de Mejoramiento para vivienda y asentamientos populares CPU. PEVAL

La información requerida para el desarrollo de esta etapa será fundamentalmente a escala de sitio (área que comprende el asentamiento), con información complementaria a escala de distrito según lo recomienda el proceso de análisis.

Los dos momentos por los que debe pasar el desarrollo de DETERMINACION DEL ESTADO DEL ASENTAMIENTO Y DETERMINACION DEL MOMENTO DEL ASENTAMIENTO, son de distinta naturaleza: Mientras el primero se orienta a una descripción cualitativa y cuantitativa del asentamiento, en el segundo se de realizar una lectura de ese estado, pero en función de las variables dinámicas (papel del los actores, condicionantes socio-económicos culturales etc.)

El tipo de información pertinente para el desarrollo de lo anterior y las herramientas de análisis correspondientes, se explican en el capítulo: Implementación del modelo.

3) Diagnóstico pertinente:

Hasta el momento el equipo de trabajo cuenta con dos tipos de resultados, con los cuales se ha concluido el proceso de lectura de las realidades del asentamiento, atendiendo a su propia racionalidad.

De un lado, se conoce cuál ha sido la dinámica del asentamiento en su propio proceso de evolución (diagnóstico preliminar); y de otro lado, se cuenta con un conocimiento coyuntural, totalizador y detallado del conjunto de elementos constitutivos de dicho asentamiento y sus inter-relaciones (análisis factual).

En este punto es necesario proceder a realizar lo que denominamos el DIAGNOSTICO PERTINENTE, el cual consiste en realizar un esfuerzo orientado a compatibilizar los resultados obtenidos de los análisis anteriores en los dos niveles: El hecho y su dinámica. (análisis diacrónico).

En términos prácticos, esto quiere decir, que se trata de producir un diagnóstico del cual se puedan desprender políticas de acción, que no solamente acierten en la definición de los aspectos a intervenir, sino que estas deben ser también realizables y oportunas en tanto consultan las peculiaridades del proceso que las originó.

Son muchas las experiencias de programas de Mejoramiento realizados en nuestro medio, en los cuales los resultados obtenidos han quedado muy por debajo de las expectativas, contribuyendo con ello a consolidar el pesimismo hoy más o menos generalizado sobre la bondad del mejoramiento como opción a la solución de los problemas habitacionales.

En muchas de esas experiencias ha ocurrido que el diseño de las políticas de mejoramiento, si bien muchas veces han acertado en cuanto a la escogencia de las acciones a realizar (los conocidos planes de dotación de infraestructura vial y/o

de servicios por ejemplo); han encontrado serios problemas para su implementación, en tanto dichas políticas no consultaron la lógica de comportamiento de los asentamientos, ni su naturaleza particular, ni tampoco aquellos cuellos de botella muchas veces insalvables, que se ocasionaron a partir de un inadecuado desarrollo en una de las etapas de su evolución. Es decir se supo qué hacer, pero no cuando, en que forma, en que medida, con que recursos, con quien etc.

4) Diseño de la estrategia de mejoramiento:

El punto que queremos resaltar en este momento del proceso de trabajo, es aquel que tiene que ver con la determinación de las prioridades con las cuales el programa de mejoramiento a realizarse se habrá de transformar en un plan de acción.

Cabe aquí retornar dos criterios señalados atrás: El primero de ellos se refiere al reconocimiento de que los recursos con que se cuenta para el desarrollo de este tipo de programas, son normalmente escasos y son muchos los frentes que requieren de estos. Por lo tanto es absolutamente indispensable optimizar la inversión y obtener con ella el máximo de eficacia en los resultados en el corto tiempo. Esto quiere decir que el mejoramiento, tal como aquí se concibe debe ser mirado como una acción que dé resultados en el corto plazo y que al mismo tiempo desencadene procesos secundarios de mejoramiento, que sin requerir inversiones adicionales significativas, potencie al máximo a las comunidades beneficiarias para su realización. De esta manera se ampliara la cobertura de las acciones de mejoramiento y se hará una utilización más equitativa de los recursos.

En segundo lugar, y a tono con la anterior consideramos indispensable entender que ante el gran cúmulo de acciones a realizar en este tipo de asentamientos, resulta necesario un cuidadoso proceso de selección de las 2 ó 3 acciones de máxima relevancia a ser implementadas; pero que al mismo tiempo produzcan los efectos desencadenantes que hemos señalado. Esto último estará garantizado solo en la medida en que se haya sido rigurosos en la lectura de lo que insistentemente, hemos llamado la dinámica del asentamiento.

En consecuencia, el diseño de una estrategia de mejoramiento se reduce a un proceso de selección y priorización de los programas y proyectos a realizarse, de tal manera que se alcance la mayor eficacia con una óptima utilización de los recursos. Sobra decir que si en algún momento el equipo de trabajo debe buscar la consulta con las comunidades implicadas, es en este momento, pues de ello dependerá en gran medida la mayor o menor receptividad de los programas en el momento de implementarse.

5) Técnicas de mejoramiento:

Consecuentemente con lo anterior, las técnicas de mejoramiento a ser implementadas, en cada programas deberán ajustarse a las peculiaridades de

cada realidad específica: Esto quiere decir que no existe un catálogo de técnicas susceptible de ser aplicado indiferentemente en distintos programas; pues si bien hemos hablado de que existe una lógica de comportamiento en los asentamientos populares que permite interpretar también se ha insistido de manera general sus comportamientos, también se ha insistido en que cada asentamiento debe considerarse como un problema único, con una historia y problemáticas diferentes, en esa medida peculiares.

De acuerdo con lo anterior, solo resultaría pertinente considerar aquí, algunos criterios generales a tener en cuenta por el equipo de trabajo para la adopción de las tecnologías de implementación de los proyectos y programas de mejoramiento; son ellos:

1. El éxito de los programas de mejoramiento depende: del nivel de compromiso de la comunidad con la ejecutoria de acciones a realizar; así como con el proceso de toma de decisiones que las precedieron y en ningún caso, de la actitud paternalista de la agencia responsable del programa sea ella estatal o no estatal.
2. La adopción de estándares a todos los niveles, así como de las tecnologías a ser empleadas, es un problema a resolver en función de cada programa en particular atendiendo a sus peculiaridades regionales, culturales, características del medio natural, capacidades económicas, niveles de desarrollo etc. Por lo tanto resulta improcedente, en la mayoría de los casos, la realización de esfuerzos tendientes a la elaboración de complejos estudios normativos, pretendidamente aplicables a toda una región o país.
3. Una acción de mejoramiento que tenga en mira solamente producir un resultado al nivel físico, será una acción incompleta. Es preciso entender que se trata principalmente de generar a partir del mejoramiento, comunidades actuantes y participantes, pues solo ellas garantizarán el mantenimiento de las obras y de éstas dependerá igualmente que el conjunto de acciones realizadas desencadenen otras acciones complementarias.

En este sentido es siempre recomendable, para la determinación de las tecnologías a ser implementadas en la ejecución de las obras, contar con grupos de apoyo técnicos amplios, formados entre la comunidad, ojalá representativos de todos los puntos geográficos del asentamiento (manzanas o calle por ejemplo); con los cuales el equipo técnico estudiará la conveniencia o no de una determinada acción. Este o estos grupos de apoyo deben ser elegidos democráticamente por la población y serán al mismo tiempo responsables de la promoción de los programas entre la misma comunidad.

- 4) Todo Programa de Mejoramiento concebido bajo los términos que planteamos, debe potenciar al máximo los recursos de las comunidades objeto del mejoramiento.

Para ésto se requerirá de la creación de cajas de ahorro para el mejoramiento, con las cuales se capte los recursos comunitarios tanto en dinero como en especie. Igualmente se debe hacer un inventario de los recursos humanos de los distintos niveles de capacitación que poseen las comunidades, con el fin de especializar los grupos de apoyo técnico.

- 6) Finalmente es bien conocido el hecho de que en el momento de ejecutar las obras, aparecen un sin número de obstáculos no percibidos anteriormente, dada la escala a la cual se venía trabajando (escala de sitio, distrito, etc...) la misma que permitió llegar al diseño de una estrategia de intervención. Estos obstáculos es lógico que se presenten toda vez que ahora, se trata de incidir a escala de cada vivienda, cada calle y cada manzana. Es pues necesario en esta etapa, que el grupo de técnicos en relación permanente con los equipos de apoyo, adelante un examen adicional a escala de cada grupo de viviendas afectadas por las obras. De esta manera se podrán realizar las modificaciones y ajustes pertinentes a los diseños originales.

El modelo que hemos presentado como decíamos al comienzo, solo pretende ser una guía metodológica para los técnicos comprometidos en el mejoramiento habitacional. Su mayor relevancia no está en el orden o sucesión de las etapas propuestas, sino en la cabal comprensión de los conceptos interpretativos de las realidades que inciden en los asentamientos populares.

APLICACION O IMPLEMENTACION DEL MODELO

En la práctica la aplicación del modelo analítico para el diagnóstico de procesos de mejoramiento puede hacerse, con diferentes versiones formales.

De hecho, el modelo no es una suma de fórmulas, sino por el contrario, solo una manera de pensar el problema de los procesos de mejoramiento de asentamientos populares. Si se quiere dejar en claro el espíritu de la aplicación del modelo, podría decirse que las versiones de aplicación de él, depende de las propias reflexiones de los equipos técnicos locales que se conformen. Hasta el momento, no hay nada que pueda decirse de manera sistemática de cómo tales equipos puedan llegar a aproximarse al diagnóstico pertinente y tener la adecuada reflexión para encadenar de manera inteligente, la secuencia de acciones desencadenantes, que como vimos, lleven en el momento y tiempos adecuados a un mejoramiento de las condiciones físicas de un asentamiento.

De cualquier manera que un proceso de estudio se haga, la implementación real de un proceso de mejoramiento, es una experiencia las más de las veces absolutamente "Sui-generis", original, única en su localización, su proceso, períodos, dinámica, tamaño, expectativas, etc... Con mayor razón, no puede decirse que un estudio pertinente, tenga que comportarse cumpliendo un proceso que vaya de la absoluta ignorancia y/o desconocimiento de la realidad de la vivienda popular en un país, hasta llegar a un completo, exhaustivo y bien calibrado conocimiento del asentamiento particular estudiado.

Precisamente, subrayar esta obviedad, ha permitido una especie de desmitificación de lo complejo y difícil que es la inteligencia de los procesos de mejoramiento. De paso se ha tratado por el contrario, de simplificar (relativamente) el embrujo de la lectura en un momento, de las condiciones físicas de un asentamiento y su referencia elemental a su proceso de desarrollo y crecimiento que hemos llamado, su dinámica.

Conceptualmente hemos desarrollado la idea de dinámicas, que responden a comportamientos familiares, así por ejemplo...Un barrio de invasión, o uno pirata etc., tiende a comportarse en una combinatoria de su proceso, de manera característica; o bien, su poblamiento, o su parcelación, lotificación, edificación etc., se dan de una manera; primero, superando restricciones naturales o sociales o de otra forma, que permite al final una lectura de, dónde viene, cómo va y hacia donde se dirige y con que dinámica, un asentamiento popular espontáneo.

Dicho de manera más breve, se trata siempre en primer lugar, de aceptar la propia y particular "racionalidad" de los asentamientos no controlados. Solo recordemos aquí, que conceptualmente hemos afirmado que el tal "descontrol oficial" sobre los barrios populares espontáneos, se debe a un desconocimiento y un no entendimiento de que los asentamientos "no planeados", tienen su propia racionalidad, que de otra manera, por supuesto, le controla y le rige para su proceso de crecimiento y desarrollo. (etapa conceptual).

Ahora bien, se presenta a continuación una versión, por supuesto que discutida y de alguna manera probada entre nosotros, de aplicación del modelo de diagnóstico elaborado.

Esto quiere decir, que supuestamente, hemos producido, una especie de equipo de técnicos enfrentados al proceso del conocimiento necesario para tomar decisiones e impulsar acciones reales en un proceso de mejoramiento.

Al mismo tiempo, ésto define nuestro rol o función, en esta parte instrumental de aplicación del modelo. Así que podríamos estar al tanto de que la información que se provea y que se considere pertinente para comprender el estado de un asentamiento, se haga teniendo en cuenta el desarrollo y la dinámica propia del asentamiento analizado.

Un primer movimiento, que se debe hacer en la comprensión del asentamiento estudiado, será el de determinar las características de su origen y desarrollo. Cuál es su dinámica de desarrollo?. Estaría, entonces, por definirse en primer lugar, su pertenencia a una de las familias. Como ya hemos visto, esa determinada sucesión y combinación en un tiempo de los estadios del proceso: parcelación, lotificación, edificación, fundación y/o adecuación.

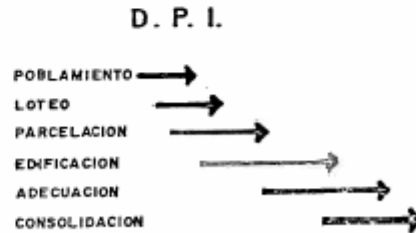
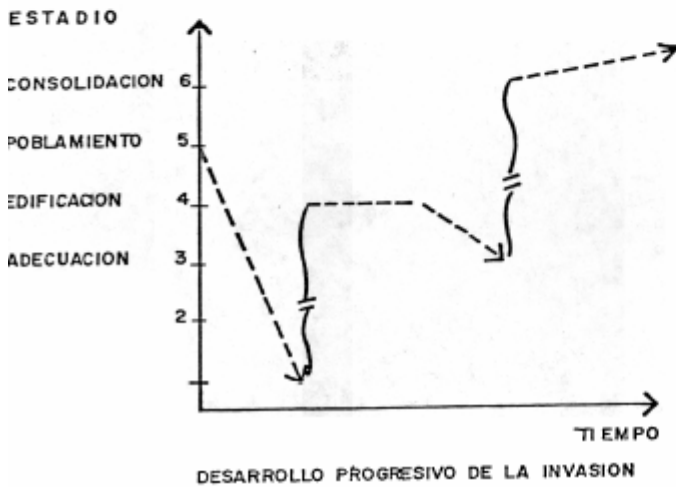
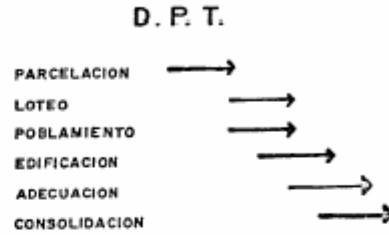
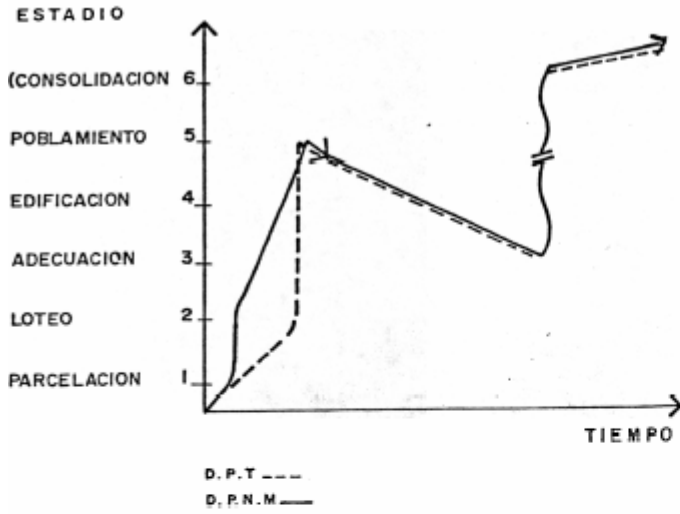
El gráfico (1) ilustra la relación con el tiempo de la situación o momento de dos barrios; uno de desarrollo progresivo por invasión y el otro, un desarrollo progresivo tradicional.

Fuente: CPU.

Esta relación de los diferentes estadios por los que figurativamente puede atravesar un asentamiento, y su relación con el tiempo, importa de manera definitiva en la comprensión metodológica de la aplicación del modelo. Tal vez, un equipo técnico, puede hacerse una idea primaria de la complejidad del asentamiento estudiado, si intenta una visión de este tipo.

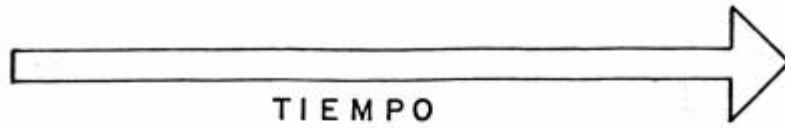
GRAFICO 1

GRAFICO



Por ejemplo, el gráfico (2), resume el conjunto de familias que pueden presentarse en los procesos de urbanización no controlados en el caso Colombiano. Podría probarse su validez general para otros contextos, pero lo que importa resaltar es el carácter

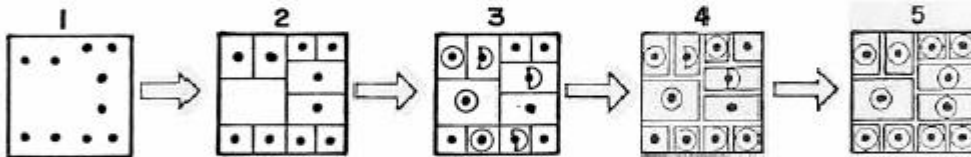
GRAFICO 2.



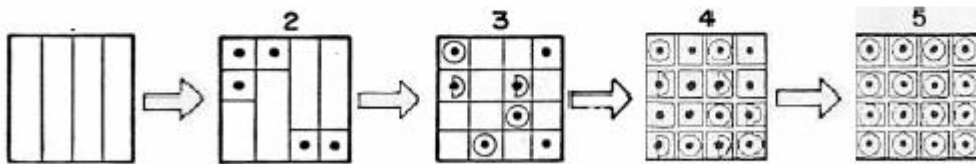
1) ARRACA O PROLIFERACIÓN TURBULA



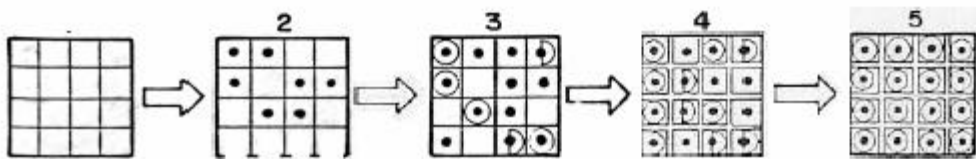
2) DI ARROLLO POR RVO POR NV ON



DI ARROLLO POR RVO TRADICIONAL



DI ARROLLO POR RVO UN PATRON NORMA. MINIMA.



de agrupación en familias en que puede ser concebidos, la secuencia y/o simultaneidad de los estadios y su referencia temporal. En general, un asentamiento no es algo estático. O se proyecta hacia su consolidación urbana o tantea de manera incontrolada sus procesos de estancamiento.

El captar la inteligencia de este proceso para el asentamiento estudiado, facilitará enormemente las sucesivas labores de conocimiento.

Primero porque, habremos definido así la naturaleza de su origen, la sucesión y dinámica seguida y lo que es más importante, tendremos la oportunidad de definir el momento por el cual atraviesa el asentamiento. Supongamos, que él presente una imagen del siguiente tipo... es un barrio de desarrollo progresivo tradicional de tipo pirata, el cual ha desarrollado una parcelación incipiente y un loteo con características semejantes, en el que se inician algunas edificaciones con poblamiento simultáneo de ellas. Por otro lado, presenta un desarrollo de algunos componentes de infraestructura, como por ejemplo, electricidad. No cuenta con alcantarillado y solo presenta una instalación incipiente del servicio de agua potable. Su origen es reciente... como se observa, se trataría aquí de hacer una lectura del "Estado" en que se encuentra el asentamiento en el preciso momento por el que atraviesa. Pero al mismo tiempo tenemos una noción de los desequilibrios y/o obstáculos que parece presentarse en el asentamiento para su "natural" mejoramiento. Como ya quedó explicado, se trata de esas decisiones que tienen que ver con las potencialidades de mejorabilidad física, los obstáculos o restricciones, etc. En general, con lo que llamamos el primer diagnóstico apriori o preliminar.

Los instrumentos necesarios que recogen esa información pertinente mínima, para hacerse un primer esbozo del asentamiento, en su propia racionalidad, dependerá en gran manera, del juicio del equipo técnico y la formación accesible que se considere necesaria o pertinente.

Sea cual sea el resultado de un diagnóstico preliminar o apriori... surge posteriormente la necesidad mínima de un ordenamiento de la información pertinente, conseguida y por conseguir sobre el asentamiento, debe aceptarse una amplia variedad de sugerencias así mismo, sobre los instrumentos para la obtención de información⁴.

Pero debido a la idea de manejar la información coherentemente con los procesos de reflexión y diagnóstico, debe procurarse que el sistema que se diseñe para acopiar la información, tenga un planteamiento abierto. Ya veremos una sugerencia en este sentido, un poco más adelante.

Es necesario antes, dejar señalado otra característica en la aplicación del modelo, que puede ser útil en el manejo y sistematización de la información. Para eso, de nuevo habrá que referirnos a la secuencia que, con una lógica propia, sigue un asentamiento, en los estadios de parcelación, loteo, edificación, etc...

Corno se ha explicado, estos estadios pueden combinarse con una determinada acción urbanística, las más de las veces de manera compleja. Pero, como de lo que se trata aquí, es de proponer una versión de sistematización, surge la posible

⁴ Fue interesante en los casos estudiados por el PEVAL para el Taller, el uso de la aerofotointerpretación de pares estereoscópicos y la ayuda de fotografías oblicuas, especialmente útiles en el relevamiento de aspectos físicos.

propuesta de hacerlo a través de la observación sucesiva y/o simultánea de las dimensiones en que se expresa, invariablemente, el conjunto de un asentamiento.

Así por ejemplo, la dimensión horizontal y su comportamiento en parcelación y lotificación, o la dimensión vertical y su comportamiento en le edificación y finalmente, la dimensión relacionante y su comportamiento en cualquiera de los elementos de infraestructura. (véase los esquemas 3 y 3 A). Este par de esquemas muestran en primer lugar la simultaneidad necesaria en la lectura de un asentamiento en las tres dimensiones referidas. Por otro lado los cuadros, resumen cada una de las dimensiones y el comportamiento que les caracteriza.

GRAFICO 3.

REGISTRO DE DATOS Y SU COMPORTAMIENTO FILTROS PARA LA DETERMINACION DE IMPEDIMENTOS. VARIABLES DE ANALISIS

		DATOS EMPIRICOS	COMPORTAMIENTOS	LEYES DETERMINANTES.	ASPECTOS ECONOMICOS.	ASPECTOS SOCIALES	ASPECTOS TECNICOS	ASPECTOS LEGALES	ASPECTOS CULTURALES.	ASPECTOS POLITICOS	"PUNTOS DE TENSION".
DIMENSION HORIZONTAL	-ADAPTACION AL MEDIO NATURAL.	-LOCALIZACION.	• PARCELACION	TECNICAS: ADAPTACION Y APROPIACION DEL MEDIO NATURAL.	X	X					POTENCIALIZACION.
	• LOTEO		ECONOMICAS: -PRECIOS DEL SUELO. -DISPONIBILIDAD O ESCASEZ.								
DIMENSION VERTICAL	-ADAPTACION AL MEDIO NATURAL.		EDIFICACION	TECNICAS: PROCESOS Y METODOS DE CONSTRUCCION MATERIALES Y TECNOLOGIAS.			X				VRS.
		• VOLUMETRIA	INTENSIDAD								
DIMENSION RELACIONANTE	-ADAPTACION AL MEDIO NATURAL.		INFRAESTRUCTURA FISICA: -AGUA, LUZ, ALCANTARILLADO, NEGRAS, LLUVIAS, BASURAS, VIAS, ANDENES, ETC.	TECNICAS: PROCESOS DE ADECUACION AL MEDIO NATURAL.			X	X			RESTRICCIONES E IMPEDIMENTOS
		INFRAESTRUCTURA SOCIAL: -EDUCACION, SALUD, SEGURIDAD, RECREACION ETC.	URBANISTICAS: DISPONIBILIDAD O ESCASEZ.								
ESTADO DEL ASENTAMIENTO					ACCESO PROCESO	ETC	PRODUC. ACCESO	MODALIDAD DE TENENCIA: Y/O APROPIACION.	ETC	ACCIONES PROCESO	MOMENTO DEL ASENTAMIENTO.

N. CUADROS DE CRUCE SEGUN LA PERTINENCIA DEL ANALISIS.

Se resalta que estos comportamientos están condicionados o referidos a leyes

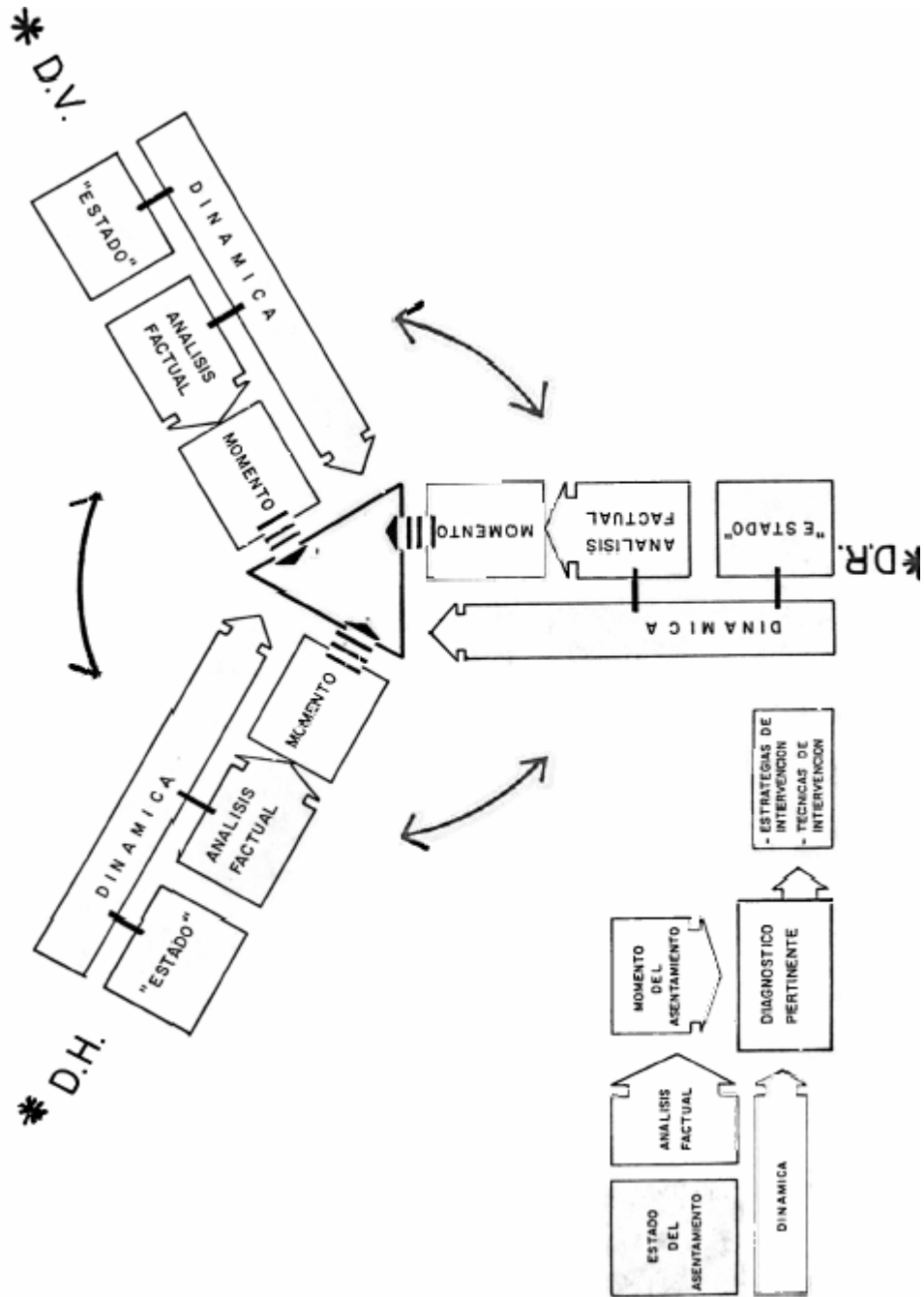


Gráfico 3 A

determinantes y aspectos que de una manera o de otra le imprimen sus rasgos más distintivos dependiendo de su combinación.

Más precisamente, se trata de expresar en el gráfico 3 que la determinación del momento del asentamiento, en sus tres dimensiones (horizontal vertical, y relacionante), supondría la acumulación mínima de datos pertinentes, en su totalidad de carácter empírico.

Obsérvese la primera columna. Ya vimos, a su vez, que tales dimensiones, se expresan a través de un determinado comportamiento que le define su naturaleza dimensional y extensiva: Lo horizontal se refiere a la parcelación y loteo e inclusive usos del suelo; o por ejemplo, lo vertical se refiere a la actividad edificadora en un momento dado.

En general, se trata de dejar en claro, con esta matriz lo que ya hemos dicho en los capítulos anteriores.

Puede pensarse que es posible agregar otra variables, por ejemplo, en la enunciación de las leyes determinantes que ubicarían posibles impedimentos o restricciones en la implementación de una acción. Esto solo subrayaría el carácter provisional de la matriz, lo que podría ser una ventaja. (leer columna leyes determinantes). Es complejo prefigurar, en un contexto local las series de leyes que podrían obstaculizar una acción de mejoramiento.

Pero, sean cual sean los obstáculos enunciables, el proceso de reflexión se topará invariablemente con su señalamiento. Por ejemplo, podría decirse, que un comportamiento de los precios del suelo de carácter especulativo, conllevará impactos negativos en sectores de la población de bajos recursos, expulsándola, hasta que no se establezcan rígidos controles. Un caso, como el anterior, deberá estar considerado en esta columna de pensamiento; su utilidad orientadora es una especie de filtro para determinar impedimentos.

Ahora bien, como se trata de aproximarnos a una propuesta de aplicación del modelo, la matriz plantea un conjunto de variables de análisis. Esta operación es la que hemos denominado el análisis factual, es decir, aquel paquete de aspectos a tener en cuenta DE MANERA PERTINENTE que nos arroje posibles cruces en los que las variables se inter-relacionan. Pueden ser tantos como el caso estudiado lo demande (véase columnas de variables de análisis en donde estarían relacionados toda información con las dimensiones).

Así por ejemplo, esta matriz dá un orden que va desde aspectos económicos, sociales, hasta aspectos políticos. Que tanto de esto y con que profesionalismo se deberá tener en cuenta? a decir verdad dependerá en último lugar de la interdisciplinariedad del equipo de técnicos.

Finalmente, y de manera más "breve"⁵ que como ha sido expuesto, un equipo podría llegar a un interrogante definitivo: cuál o cuáles son los puntos de tensión... que faciliten o dificulten una o varias acciones de mejoramiento, en uno o precisamente en varias de las variables analizadas. O sencillamente dicho, cómo se percibe la relación de las POTENCIALIDADES de mejoramiento del asentamiento versus las restricciones o impedimentos que le obstaculizan. Por

⁵ Una exposición metodológica, conlleva una granulación de su concepción que en ocasiones toma más tiempo, pero que en términos prácticos debe traducirse simple, y llanamente en destreza de quienes la aplican.

ejemplo, supongamos un barrio que carece del servicio de agua... después de concluir que esta acción de dotar del servicio de agua, conllevaría sustanciales actividades positivas de la comunidad, la pregunta debería ser, qué restricciones han demorado su satisfacción? podríamos darnos cuenta, en nuestro análisis físico de una saturación temporal del servicio. Punto de tensión: La Política de extensión de redes (que puede ser producto de una definición de cotas de servicio propensa a modificación etc...).

Ahora bien, el gráfico 3A, da una visión de simultaneidad de estos tipos de análisis, en las tres dimensiones, horizontal, vertical y relacionante.

La observación de cada una de ellas, y esto importa aquí, debe hacerse a través de instrumentos o técnicas intencionadas. Esto de nuevo depende de los equipos y sus recursos. Pero creemos que siempre habrá una manera ingeniosa de hacerlo y lo que es más fácil, siempre habrá una manera de sistematizar esa lectura de los estados del asentamiento.

El gráfico 4, resume una versión de esto último. Sencillamente, su disposición en la inteligencia de ello, plantea un sistema abierto de acuerdo al principio de pertinencia. Obsérvese, desde una supuesta información general en los niveles de distrito e inclusive sitio, pasando por aspectos como el rol de actores producción acceso de recursos, hasta un sistema abierto de compilación de datos en cada una de las dimensiones.

Es posible que una buena proporción, de la información e inteligencia necesaria, para acertar en la formulación de una estrategia de mejoramiento para un asentamiento, pueda ser consignada en esta versión de cuadros presentada. Pero debe pensarse, que será más común, que un equipo de técnicos, adquiera una experiencia que supere sus posibilidades de utilización. Especialmente en la enunciación del diagnóstico pertinente y que haga necesario su consignación de manera menos mecánica.

En general, se quiere decir, que en esta parte que hemos llamado, la aplicación o implementación del modelo para la formulación de un diagnóstico pertinente, que luego posibilitaría la determinación de las acciones desencadenantes, las que solicitarán a su debido tiempo de instrumentos adecuados para su aplicación; es sólo, hasta el momento, un terreno amplio para sugerencias que provengan de aquellas experiencias que tienen entre sus manos, la urgencia de mostrar la necesidad de procesos de mejoramiento. Todo ello, como una alternativa de solución al problema de la vivienda popular.

Solo resta decir, que sobre lo que hemos dejado en el tintero referente a estrategias y técnicas de implementación, es mucho más evidente después de observar interesantes estudios de caso proveniente de variados contextos, que ello depende muchísimo más de la imaginación de los equipos: Consulta realidades peculiarísimas de situaciones sociales y de adecuadas lecturas de las

urgencias y acciones desencadenantes y sobre todo de reconocer experiencias de otros.

Medellín, Mayo 1983