

# ASENTAMIENTOS PRECARIOS Y POLITICAS DE VIVIENDA, INFRAESTRUCTURA Y SERVICIO PARA LOS GRUPOS DE MENORES INGRESOS

CEPAL / CNUAH \*

## ABSTRACT

*The first part of this paper is devoted mainly to describe the problems related with squatter settlements in Latin America, It shows also the importance that desindustrialization of the economies has had in the process of informalizing the employment and thus perpetuating the poverty condition of over 50% of the population. This large portion of families tend to live in a separate urban reality, beyond reach of official development plans and relies mainly on its own inventive and organizational capacity in order to survive and reproduce. It is this type of settler that lives in squatter settlements in metropolitan areas. The posing of this analytical model devised for the sector points out some key issues in the discussion in Latinamerica. These are the role of municipalities in a new developmental scheme, the reactivation of underutilized resources, task in which community participation appears as very important; access of the poor to land and urban infrastructure; and development of new adequate technologies for the problems posed by these settlements.*

---

## CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS; DETERMINANTES Y CONSECUENCIAS

---

Al iniciar cualquier discusión o intercambio de ideas sobre la vivienda y sus vinculaciones con los aspectos sociales y económicos del desarrollo es necesario hacer un esfuerzo inicial para esbozar, aunque sólo esquemáticamente, el conjunto total en que se integra esta problemática, porque muchas veces, ante la complejidad de un problema específico y la urgencia por buscarle la mejor solución, no se ven las vinculaciones que tiene, en términos de determinantes y consecuencias, de causas y efectos, con otras parcelas de la realidad.

En primer lugar conviene recordar algo que todos saben pero que no siempre se tiene presente: la vivienda es el conjunto de estructuras y

---

\* Documento oficial preparado por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH\* de Asentamientos Humanos.

objetos físicos, así como de servicios complementarios, que configura la expresión concreta y temporal de una de las funciones básicas del hombre: la de habitar.

Esta, a su vez, es un elemento del proceso histórico fundamental —de carácter demográfico, social, económico, político y cultural— de asentamiento de una población sobre un territorio. Población y territorio, ambos con características propias que los definen y diferencian de otras poblaciones y otros territorios.

A este proceso de ocupación, modificación, equipamiento, utilización y construcción del medio geográfico por el hombre se le denomina proceso de asentamiento humano (en singular) y se le diferencia de las entidades socioespaciales que de él resultan, a las que se llama asentamientos humanos (en plural).

Ahora bien —y eso es necesario dejarlo claramente establecido— la dinámica y estructura del proceso de asentamiento humano de un grupo social, por una parte, y las modalidades estructurales, funcionales, institucionales y culturales —en el sentido antropológico de la palabra— adoptadas por ese grupo social, así como las continuas modificaciones de esas modalidades, por otra parte, constituyen algo así como dos caras de una misma moneda. Forman parte del mismo fenómeno histórico que genéricamente llamamos cambio social y que bajo ciertas condiciones constituye desarrollo. Interactúan permanentemente, determinándose y afectándose mutuamente. Es en este contexto donde debe realizarse el análisis del llamado problema habitacional.

Pero más aún, ese análisis debe realizarse en el contexto del fenómeno socioeconómico y espacial que se ha dado en llamar los asentamientos precarios.

En este sentido y sin pretender proponer una definición científicamente rigurosa, se puede anotar que por asentamiento precario urbano se hace referencia a un conjunto de edificaciones preferentemente destinadas a vivienda, construidas por sus ocupantes con técnicas y métodos no convencionales, en terrenos generalmente ocupados ilegalmente, que presentan condiciones ambientales deficientes, que carecen de servicios de infraestructura y de equipamiento comunitario y en que reside un subconjunto de población urbana que vive en condiciones de pobreza, con un alto grado de precariedad y de insatisfacción en cuanto a niveles de vida y necesidades básicas. Se trata de un fenómeno socioespacial complejo que se inscribe en los procesos sociales históricos más amplios conocidos por la denominación genérica de cambio social y que afecta directamente la conformación física de las ciudades.

Los llamados asentamientos precarios urbanos no constituyen un fenómeno nuevo; en el hecho la insuficiencia en cuanto niveles de vida, satisfacción de necesidades esenciales, acceso a la tierra, provisión de servicios, condiciones medio-ambientales, etc., parece haber sido una característica constante de vastos sectores de la población urbana a lo largo del tiempo. Considerada la evolución histórica de la sociedad como un todo, seguramente no es equivocado sostener que los indicadores de calidad

de vida —según los criterios de evaluación que hoy se aceptan universalmente— han mostrado un claro y sostenido mejoramiento.

El fenómeno, por tanto, no sólo no es nuevo, sino que, además, en términos generales, ha habido un evidente progreso social y económico, producto, en gran parte, del adelanto científico y tecnológico.

Lo que sí puede decirse que es nuevo es, por una parte —expresándolo en términos tal vez muy simplificados— el acelerado aumento del desnivel entre la calidad de vida de los que tienen mayores posibilidades de acceso al producto del adelanto científico y tecnológico mencionado, al conocimiento y a la información, y de los que no las tienen y, por otra, la creciente magnitud absoluta de quienes constituyen este segunda grupo, que genéricamente podrían denominarse los pobres urbanos\*.

En efecto, mientras entre los años 1950 y 1960 el producto interno bruto de América Latina creció a una tasa media anual de 5% y el ingreso per cápita en un 2.3% anual, y entre 1960 y 1970 estas tasas fueron de 5.6% y 2.6% y, entre 1970 y 1977 fueron de 6.1% y 3.3% respectivamente, la distribución del ingreso fue regresiva, por lo menos para el 20% más pobre de la población, manteniéndose prácticamente estable la participación en el ingreso total del 50% más pobre.

Por otra parte, si bien es cierto que entre 1960 y 1970 la población de América Latina que vivía en la pobreza y en la indigencia disminuyó porcentualmente —de 51% a 40% en el primer caso y de 26% a 19% en el segundo— se estima que en términos absolutos esa población ha aumentado en el mismo decenio desde unos 113 millones hasta unos 130 o aún hasta unos 140 millones.

Sin embargo, esta situación no es estable y, como resultado de la crisis económica internacional que viene afectando fuertemente la región desde fines de los años 70, los valores relativos han crecido, haciéndose más grandes los valores absolutos. La evolución del producto interno bruto en el período 1981-1984 fue negativa para la mayoría de los países y nula para la región; mientras que el producto interno bruto per cápita tuvo una tasa acumulativa negativa del orden de -9% y la deuda externa acumulada por la región pasó de 151 mil millones de dólares, en 1978, a 360 mil millones de dólares en 1984.

En cuanto a la pobreza urbana propiamente dicha, algunos estudios indican que la población que vive en esa condición en las áreas metropolitanas de la región llega a un 40% de la población de esas mismas áreas y crece a un 10% anual; ello significa que de mantenerse esta tendencia, alrededor del año 2000 cerca de dos tercios de los habitantes de las grandes ciudades de América Latina vivirán en la pobreza.

Pero no sólo los condicionantes económicos y demográficos implícitos en los antecedentes recién anotados en forma esquemática inciden en el proceso de surgimiento y expansión de los asentamientos precarios ur-

---

\* Se ha adoptado esta terminología a pesar de su imprecisión y de que no da cuenta de las importantes diferencias internas y entre países que presenta este grupo socioeconómico.

banos. Dicho fenómeno se inscribe en un acelerado proceso de urbanización de la población y de las actividades económicas y, como ya se insinuó, en un rápido crecimiento de las áreas metropolitanas de la región.

Estudios realizados por expertos internacionales y por organismos de las Naciones Unidas muestran que la población mundial empieza a crecer rápidamente a partir de 1750. En 1800 apenas Inglaterra y Dinamarca tenían más del 9% de sus poblaciones concentradas en ciudades con población inferior a 100.000 habitantes. En 1950, apenas el 4.3% de la población mundial residía en ciudades de 20.000 o más habitantes, pero ya en 1950 los residentes en estas ciudades representaban el 20% de la población del planeta y en 1970 el 25% de los habitantes de la tierra vivía en localidades del tamaño indicado.

Mientras que en 1850 sólo existían tres ciudades con 1 millón de habitantes o más —Londres, Pekín y París— en 1950 las urbes de ese tamaño eran sesenta y siete, y en 1980 llegaban a 235; según las proyecciones hechas, se estima que en el año 2000 habrá unas 439 de esas ciudades, y que 86 de ellas superarían los cuatro millones de habitantes.

América Latina se distingue del resto de las regiones en desarrollo por la preeminencia en cuanto a la intensidad, magnitud y complejidad socioeconómica del proceso de urbanización y, muy especialmente, como ya se ha señalado, por el surgimiento y acelerado crecimiento de grandes ciudades.

Se estima que en el año 2000 más de la mitad de la población de América Latina vivirá en alrededor de 600 ciudades de 100.000 habitantes y más que del total de la población urbana regional, el 50% vivirá en 57 ciudades con población superior a 1 millón, destacándose inmensas aglomeraciones, como Ciudad de México, que en ese año podría llegar a ser una de las ciudades más grandes del mundo, con unos 30 millones de habitantes.

Las razones para la aceleración de los procesos de urbanización y metropolización son múltiples; sin embargo, las tres siguientes pueden señalarse como las principales:

a) Las características de las estructuras agrarias de la región, entre las que destacan la estructura de la tenencia de la tierra y las modalidades tecnológicas predominantes, acompañadas de relaciones laborales que generan, por una parte, ingresos monetarios relativamente reducidos para la mayoría de la población ligada a actividades agropecuarias y, por otra, una baja capacidad de absorción de mano de obra.

b) La intensificación del desarrollo industrial orientado a la sustitución de importaciones —en momentos en que las condiciones mundiales eran favorables para ello— que condujo a la creciente canalización de inversiones hacia zonas urbanas y a la concentración de actividades administrativas, financieras, de servicios y culturales que, a su vez, generaron condiciones favorables para una nueva ola de concentración. Las economías de escala y de aglomeración resultantes volvieron a incentivar la concentración y sobre todo la migración rural-urbana de población que creía encontrar en las ciudades mejores condiciones de vida.

c) Los cambios tecnológicos de las últimas décadas que han provocado dos fenómenos adicionales :

- i) en la actividad agropecuaria, una menor absorción de mano de obra conducente a una acentuada expulsión de población, y
- ii) en la actividad industrial, tanto una mayor productividad como el llamado "aperturismo" y la transnacionalización, han llevado a una fuerte expulsión relativa de mano de obra de ese sector.

Otro elemento que se encuentra en la base del problema que se ha venido tratando es la incapacidad evidenciada por los sistemas productivos y las estructuras socioculturales urbanas predominantes en los países de la región, para integrar económica y socialmente a la totalidad de la población. Si la generación de empleos se ha mantenido inferior al crecimiento de la fuerza de trabajo en años normales en la región, es de esperar que esta situación empeore en estos años de crisis, sobre todo porque una de las características de la crisis actual es su probable prolongada duración. Así, este creciente aumento de la mano de obra desempleada no sólo garantizará el suministro de trabajo a bajo costo, sino, más aún, tenderá a agudizar la crisis social con obvios peligros para la estabilidad política e institucional de la región.

En el hecho, las cifras indican que lejos de avanzar hacia la solución de los problemas planteados, la situación en cuanto a condiciones de vida de las grandes mayorías pobres de América Latina se ha deteriorado, en gran parte debido —además de la insuficiente generación de empleo, el acelerado crecimiento demográfico y las migraciones rural-urbanas ya señalados— al monto de los recursos requeridos para satisfacer mínimas necesidades en este campo, a la aplicación indiscriminada de tecnologías y de modelos de organización institucional y financieros diseñados para realidades diferentes a las imperantes en la región, y a la existencia de esquemas de desarrollo que tienden a la concentración espacial y económica.

El fenómeno someramente identificado en los párrafos anteriores ha conducido, conjuntamente con otros procesos socioeconómicos, a una situación de aguda estratificación social y espacial en las ciudades, que se manifiesta en la coexistencia de situaciones urbanas sociales, económicas, culturales y físicas absolutamente diferenciadas.

En efecto, el espacio social de las ciudades latinoamericanas, especialmente en las ciudades intermedias y en las áreas metropolitanas, se constituye como una serie de subsistemas diferenciados cuya integración está dada por la operación de mecanismos de apropiación y de gestión. La marcada estratificación de la ciudad de cuanto a las áreas de asentamiento, al uso de las dotaciones físicas, a la provisión de servicios, a la distribución del ingreso y de los frutos del desarrollo —en suma, en cuanto a las múltiples dimensiones de la calidad de la vida y del ambiente— define un contexto heterogéneo que pone de manifiesto las desigualdades de las estructuras sociales de los países. Se trata, en esencia, de un proceso particular de establecimiento humano que requiere de análisis interpretativos profundos para permitir el diseño de estrategias de acción. Cabe tener presente que el proceso de diferenciación social intraurbano se-

ñalado no ha sido diferente del que se ha presentado en las áreas rurales de los países latinoamericanos.

Es necesario destacar, sin embargo, que la situación descrita no es exclusivamente producto de las grandes concentraciones urbanas. Lo que sucede es que en ellas se ponen más de manifiesto las desigualdades inherentes a las estructuras socioeconómicas prevalecientes y se brindan medios para ejercer presiones para modificar dichas estructuras.

En el hecho, en todo caso, en las ciudades de los países de la región —especialmente en las de mayor tamaño— surgen dos sistemas paralelos e interrelacionados de acceso, propiedad, uso y equipamiento del suelo urbano.

Uno de ellos, en un extremo, el llamado sector formal, en general accede a la tierra operando dentro del mercado y haciendo uso de sistemas financieros privados en que el Estado interviene, a veces, sólo estableciendo normas generales que los regulan; adquiere, conforme a las leyes vigentes en cada caso, ya sea la propiedad legal sobre el suelo que ocupa o el derecho a su uso por medio del pago de una renta; usa el suelo ateniéndose —al menos formalmente— a las normas correspondientes establecidas para ello y lo equipa, normalmente, adquiriendo servicios de terceros —especializados en la materia— que ocupan técnicas modernas de construcción, que generalmente hacen uso intensivo de capital y de materiales importados o de aquellos que en su fabricación utilizan en un alto grado insumos de ese mismo origen.

El otro sector, en el extremo opuesto, el informal, en gran proporción accede a la tierra ya sea por ocupación de hecho o por medios que redundan en una total precariedad legal respecto de su propiedad; la usa sin atenerse a normas técnicas, y la equipa progresivamente utilizando técnicas que hacen uso intensivo de la mano de obra y apropiadas a la realidad local puesto que usan materiales de las más diversas procedencias

La importancia de este último sector queda claramente establecida al comprobar —según estudios realizados en algunas metrópolis latinoamericanas— que las viviendas construidas por el sector informal alcanzan al 60% de la construcción urbana total de esas ciudades.

Las formas de acceso, propiedad, uso y equipamiento del suelo urbano señaladas más arriba, que si bien es cierto constituyen los rasgos característicos de los denominados asentamientos precarios, no deben ser, sin embargo, entendidas como los factores determinantes del fenómeno; sus raíces más bien se encuentran en las condiciones estructurales de los estilos de desarrollo prevalecientes.

Igualmente es necesario destacar otro elemento que debe tenerse presente en el análisis y en las proposiciones de alternativas de acción en este campo, esto es la extraordinaria heterogeneidad que el fenómeno presenta no sólo entre países y ciudades, sino que también dentro de una misma ciudad.

Muy a menudo los asentamientos precarios han sido definidos y analizados atendiendo principalmente a características como las ya mencionadas, o en referencia a los altos grados de pobreza, hacinamiento e in-

salubridad que muestran, lo que ha conducido frecuentemente a la búsqueda de alternativa de acción de tipo sectorial y de carácter paliativo que no siempre han sido tan eficaces como hubiera sido de desear.

Una aproximación más integral al análisis de estos asentamientos y a la proposición de soluciones a los problemas que afectan a sus habitantes debiera tomar debida cuenta que esencialmente se trata de una modalidad específica, diferente a las tradicionales, de ocupación, acondicionamiento y utilización del suelo urbano, así como de organización peculiar de los grupos de menores ingresos que para lograr satisfacer sus necesidades sociales y habitacionales no pueden acceder ni al mercado, ni a los procesos de decisión político-administrativos, además de pertenecer, en general, a subgrupos culturales muy distintos de los grupos de clase media.

Los rasgos característicos más importantes de los asentamientos precarios pueden agruparse teniendo en cuenta: su localización en el espacio urbano; su organización social y cultural; su equipamiento progresivo; la ocupación de hecho de la tierra, y el uso de la autoconstrucción y de técnicas y materiales de construcción no convencionales.

En cuanto a su localización, el asentamiento precario se caracteriza por ubicarse en terrenos que de acuerdo con los criterios tradicionales de habitabilidad han sido considerados no aptos para el uso residencial o cuyo valor productivo se ha estimado reducido en el juego del mercado inmobiliario. Por último, se trata de tierras que no cuentan ni con la infraestructura ni con los servicios básicos mínimos necesarias.

En lo que se refiere a la organización social, sí bien muestra gran heterogeneidad, puede decirse, en general, que los asentamientos precarios se distinguen de otras formas de asentamiento por la tendencia a la cohesión y solidaridad observada en sus habitantes y por la existencia de estructuras jerárquicas y funcionales definidas atendiendo al logro de los objetivos establecidos por la comunidad en cuanto a la satisfacción de sus necesidades. Dichas estructuras constituyen, en la gran mayoría de los casos, las llamadas asociaciones de pobladores o comunidades territoriales que sustituyen gran parte de la acción de los gobiernos locales y gestionan el desarrollo del asentamiento.

Contrariamente a lo que podría suponerse, el equipamiento, el suministro de servicios básicos y la construcción de la infraestructura vehicular y peatonal, comúnmente se llevan a cabo de acuerdo con planes que generalmente son elaborados por la asociación de pobladores —muchas veces con el concurso de profesionales— y que consideran criterios de prioridad y se ejecutan en forma progresiva dando especial atención a la disponibilidad de recursos y de mano de obra y al correspondiente ritmo de construcción.

Uno de los determinantes más importantes del surgimiento de los asentamientos precarios es la casi absoluta imposibilidad de los grupos de menores ingresos —dados sus exiguos niveles de ingreso y casi nula capacidad de ahorro— de acceder a la tierra actuando en el mercado inmobiliario existente y de acuerdo con las normas legales vigentes. De ahí que la ocupación de hecho de los terrenos configura tal vez la característica

de este tipo de asentamiento que más refleja la situación socioeconómica y jurídica que se encuentra en la base del fenómeno.

Es necesario destacar, sin embargo, que la ocupación de hecho no es la única forma de acceso a la tierra de los grupos aludidos. El asentamiento precario suele surgir con la participación de terceras personas que actúan —en muchas oportunidades de manera ilegal— como vendedores de terrenos con la promesa, que rara vez se cumple, de instalación de servicios. Surgen así los comúnmente llamados "ateos piratas", fenómeno que ha adquirido magnitudes alarmantes en muchas de las grandes ciudades de los países de la región.

Existe una tercera forma de acceder a la tierra, que puede denominarse "infiltración progresiva" y que consiste en una invasión paulatina ejecutada por pequeños grupos de personas, familias o aun individuos que a lo largo de los años, a medida que se comprueba la ausencia de reacción por parte del Estado o de los propietarios, se asientan a un terreno llegando a ocuparlo muy a menudo con densidades verdaderamente abismantes.

Como puede apreciarse, el asunto de las tierras urbanas y el grado de acceso que a ellas tienen los pobres urbanos constituye sin duda una cuestión fundamental en la explicación del surgimiento de los asentamientos precarios y en las proposiciones de alternativas para la acción que se formulen.

Finalmente, hay que destacar como elemento clave en la definición de los asentamientos precarios el tipo de tecnología aplicada a la construcción de la vivienda, los edificios de carácter comunitario y las obras de infraestructura, que se caracteriza fundamentalmente por el empleo de mano de obra de los propios pobladores y el uso de materiales y técnicas de construcción no convencionales. Se trata de procesos constructivos graduales y acumulativos que permiten la lenta aplicación del tiempo libre y de la muy limitada capacidad de ahorro familiar.

Desde este punto de vista, en un estudio anterior de la CEPAL se considera el asentamiento precario como una manifestación de las estrategias de supervivencia que desarrollan los grupos marginados de los procesos de la producción y el consumo, para asegurar su subsistencia en condiciones extremadamente adversas. En esta perspectiva, el asentamiento precario puede verse como una respuesta a las demandas no satisfechas de techo y servicios básicos de los migrantes rurales y de los pobres urbanos, para los cuales el mercado inmobiliario no ofrece ninguna alternativa que no sea el tugurio.

Las estrategias de supervivencia aplicadas al asentamiento precario se expresan no sólo en nuevas formas de asociación, invasión de tierras, uso de tecnologías empíricas, de mano de obra propia y de materiales en gran parte reciclados, sino también en su organización económica, por la que ha podido desarrollar formas peculiares de producción doméstica, servicios personales y mecanismos de intercambio que sustituyen al mercado convencional.

En cierto modo, estas estrategias constituyen la contrapartida de las estrategias de acumulación y preservación del *statu quo* desarrolladas



por los sectores plenamente incorporados a la economía urbana. Las formas de propiedad del suelo, las prácticas especulativas y la aplicación de técnicas que suponen el uso intensivo de capital y organización centralizada, tienen carácter exclusivo para los grupos de altos ingresos y ayudan a preservar la segregación espacial que caracteriza la ecología humana.

La función reguladora del Estado en este sentido no llega a tener efectos prácticos para el sector popular, como se designa al compuesto por pobres urbanos y migrantes rurales. En realidad, las formas de intervención corrientes del sector público se reducen a la asignación de subsidios y construcción directa de viviendas para los grupos que cuentan con empleo permanente y capacidad de ahorro para adquirir viviendas de valor mínimo, aunque siguen concibiéndose en el marco de patrones convencionales, y construyéndose en concordancia con ellos. Este tipo de oferta queda, sin embargo, fuera del alcance del sector popular y, por lo tanto, no constituye una alternativa para al asentamiento precario. La falta de transporte colectivo, de servicios básicos y de asistencia social, que resultan de formas regresivas de distribución de las inversiones de capital social básico, completan el cuadro de marginación que impone de estrategias de autosuficiencia como la única alternativa viable para la supervivencia del sector popular.

La ocupación de hecho de tierras ajenas, la organización de asociaciones de pobladores, el equipamiento progresivo del asentamiento y la autoconstrucción de viviendas con métodos graduales y acumulativos son, en realidad, reacciones adaptativas que reflejan una voluntad de supervivencia y una considerable capacidad creativa que no siempre se aprovechan en toda su potencialidad. El mero hecho de que el sector popular, también llamado informal, contribuya, como se indicó, con la producción de 60% de las viviendas urbanas construidas anualmente en la región, demuestra a satisfacción la capacidad real de este sector para cambiar la relación de los factores de los sistemas tradicionales de producción y de distribución de bienes y servicios habitacionales a fin de reducir las carencias de aquéllos y para valorizar los elementos potenciales a su disposición.

Son estas condiciones y capacidades las que habría que tomar en cuenta —más que las deficiencias que se observan en los asentamientos precarios— para apreciar la potencialidad del fenómeno como fuerza social positiva y aprovechable.

El aprovechamiento de esta potencialidad, dentro de un esquema social global, plantea uno de los problemas prácticos de mayor importancia política para el futuro. Utilizar la capacidad productiva, que ha originado el asentamiento precario, para mantener formas injustas de distribución de oportunidades y de asistencia social, sería inaceptable dentro de una perspectiva democrática. Por otro lado, para que se puedan incorporar plenamente las potencialidades de los grupos marginados es necesario que se haya producido previamente un cambio estructural, que no podría limitarse a un lento proceso evolutivo que se desarrollara sin que empeorase la calidad del ambiente construido y, posiblemente, sin que aumentase la violencia y se produjesen otras manifestaciones de crisis social.

Hecha esta somera descripción de la situación en que se encuentran los pobres urbanos, y en conocimiento de los constantes esfuerzos de gobiernos e instituciones nacionales e internacionales para mejorarla, cabe preguntarse por qué los progresos en este campo en la región han sido tan insuficientes en relación con la magnitud del problema.

Puede decirse que esta insuficiencia se debe, en parte, a las sucesivas crisis económicas, políticas y sociales que han afectado a muchos de nuestros países en las últimas décadas. La falta de continuidad de los planes, la casi absoluta inexistencia de sistemas de evaluación de proyectos, la precariedad de los sistemas de información, el carácter errático de los criterios para asignar prioridades por parte de los gobiernos, la inconsistencia de los mecanismos institucionales de participación, y tantas otras circunstancias, pueden ser enumeradas como causales de estas crisis cíclicas. Sin embargo, y aunque el análisis de esta causalidad no ha sido agotado, salta a la vista que no son estas situaciones críticas las que causan el problema.

¿A qué puede atribuirse entonces el problema?

La Organización de las Naciones Unidas, sobre todo por intermedio de algunos de sus organismos como la CEPAL y el Centro Hábitat, ha llegado, en los últimos años, a algunas conclusiones que parecen indicar una vía de aproximación útil para el entendimiento de las causas de dicho problema.

Este intento por configurar un modelo analítico y de acción parte del reconocimiento de la existencia de algunas características básicas de la organización social y política de la región, de la aproximación sectorial subyacente a los análisis y a las proposiciones de planes y proyectos, y de la pertinencia de algunos elementos respecto de los cuales cabría adoptar una actitud innovadora que permita apartarse de esquemas que han demostrado ser ineficaces e ir más allá de la sola búsqueda de mayores recursos financieros —que siempre serán insuficientes— y del uso de paliativos casi siempre onerosos y que, como se dijo, tienen escaso éxito.

Entre los elementos más relevantes recién mencionados habría que destacar muy especialmente los referidos a una reconceptualización y reactivación del rol que le corresponde desempeñar a los gobiernos municipales; a la movilización de recursos hoy subutilizados, tarea en la cual la participación de la comunidad desempeña un papel decisivo; a los problemas vinculados al acceso de los pobres urbanos a la tierra y a los servicios, y a la investigación y desarrollo de tecnologías más apropiadas a la realidad material y sociocultural de cada caso específico.

Los elementos tan someramente señalados indican la importancia social, económica y política que tiene el fenómeno de los asentamientos precarios y la necesidad imperiosa de abordar en forma rigurosa tanto su estudio como la búsqueda de caminos que permitan, aun cuando inicialmente sólo sea en términos parciales, la creciente satisfacción de las legítimas aspiraciones y necesidades de estos grandes sectores de población de los países de la región, especialmente en lo que se refiere a la provisión adecuada de vivienda, de los servicios sociales y de infra-

estructura a ella vinculados y del equipamiento comunitario correspondiente con grados máximos de calidad de vida y de medio ambiente.

En lo que se refiere al nuevo rol de los gobiernos locales y la participación, es necesario señalar que al considerar las políticas globales de desarrollo en relación con el proceso de asentamiento humano, surge inevitablemente la necesidad de examinar las posibilidades reales de reorientar, en el ámbito local, las políticas nacionales de modo que puedan adaptarse de la manera más eficaz las asignaciones del gobierno central a las necesidades específicas de cada lugar, especialmente en cuanto a vivienda y calidad del hábitat se refiere. El modo como se organiza la comunidad para la atención de sus necesidades de habitación, infraestructura y servicios y la forma mediante la cual se producen estos bienes y servicios son dos aspectos de la actividad humana que se tornan concretos sólo en contacto con las condiciones específicamente ecológicas y culturales de cada lugar geográfico. Las políticas nacionales de asentamiento humano y vivienda no podrían por sí solas ofrecer soluciones apropiadas para la diversidad de relaciones sociales, procesos económicos, climas, topografías y culturas que componen el mosaico nacional. Las políticas de asentamiento tienen, pues, implícita o explícitamente, una dimensión local.

En América Latina existe una tradición centralista de la administración y una inveterada costumbre de aplicar técnicas importadas de manejo del hábitat que por lo general no corresponden a las necesidades y peculiaridades de la población, por lo menos de su inmensa mayoría.

En oportunidades anteriores ya se ha señalado que esta situación, que está estrechamente vinculada al estilo de desarrollo concentrado y dependiente que es característico, en gran medida, de la región, no debería proyectarse hacia el futuro. Sería difícil concebir un verdadero esfuerzo de liberación económica y cultural sin un fortalecimiento de la participación política en la escala de la comunidad regional y local. De allí que la intervención de la población en las cuestiones que atañen directamente a la calidad de vida y se relacionan con la construcción y reposición del hábitat resulte indispensable no sólo para garantizar la adecuada correspondencia entre oferta y demanda de bienes y servicios, sino también, y principalmente, para movilizar las fuerzas creadoras y organizativas de la comunidad. De esta manera se logrará una mayor identidad de la población con su hábitat —y por esta vía con el país— y se podrá lograr, también, estimular una conciencia colectiva de autodeterminación y autosuficiencia, dos de las condiciones de un desarrollo autónomo.

El libre juego de las iniciativas locales con los determinantes nacionales es parte importante de una verdadera estructura democrática; una política de gestión descentralizada del hábitat y de vivienda es, por lo mismo, un elemento complementario de las políticas de asentamiento humano de alcance nacional.

Lo anterior indica cuán urgente es modificar la administración local y cuán necesario hacer cambios institucionales que permitan participar a la población, que es el medio más eficaz para incorporar nuevos recursos a la gestión del hábitat, para precisar las necesidades y para robustecer el control público sobre la gestión regional y urbana.

El llamado a ampliar la capacidad y autonomía del gobierno local no significa que se abogue por el establecimiento de unidades administrativas autárquicas. Si la autonomía es una condición prácticamente necesaria para movilizar las iniciativas y capacidades locales, la intervención del gobierno central es una fuerza de sentido complementario cuya función no es sólo encuadrar la acción local dentro de las políticas nacionales, sino, principalmente, estimular con incentivos externos la acción de los agentes dinámicos de la comunidad regional.

En cuanto a la participación de la población es necesario enfatizar que constituye un factor decisivo de la práctica democrática y una eficiente vía de desarrollo político. Sin ella resulta difícil concebir tanto la manera de superar la mayor parte de los obstáculos que impiden la solución de los problemas materiales de los asentamientos humanos, como el modo de ejercer aquel margen de libertad que existe entre el determinismo de las estructuras socioeconómicas y la organización, el acondicionamiento y la utilización del espacio.

---

#### LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA, SERVICIOS SOCIALES E INFRAESTRUCTURA

---

En relación con la provisión adecuada de vivienda, servicios sociales e infraestructura, hay que enfatizar que los problemas más fundamentales en este campo surgen, básicamente, de un desajuste entre el crecimiento de la demanda de vivienda, infraestructura y servicios y la capacidad económica y tecnológica de satisfacerla; es por tanto absolutamente necesario elaborar nuevas y más avanzadas propuestas de acción en este campo, que planteen objetivos realistas y se aparten de las soluciones tradicionales, las cuales, si bien pueden ser útiles en otras condiciones, no resultan eficientes en una situación caracterizada por altas tasas de crecimiento urbano y reducida capacidad de expansión de las inversiones de capital social básico.

Los procesos de producción y distribución de vivienda, infraestructura y servicios se llevan a efecto en la región básicamente mediante tres tipos de sistemas: el mercado inmobiliario libre, los programas del sector público, y el sector informal.

En las economías de mercado, y según se ha podido deducir de estudios de Naciones Unidas sobre la materia, los problemas mencionados se originan en obstáculos que provienen principalmente de las imperfecciones en la percepción de las necesidades sociales de vivienda, infraestructura y servicios; la tecnología aplicada a su producción y distribución; la disponibilidad de insumos que incluye tierra y materiales de construcción, y las formas de distribución del acervo de vivienda, infraestructura y servicios. Estos obstáculos tienen efectos que pueden variar de un sistema a otro.

Pueden sugerirse diversas opciones estratégicas para mejorar la eficiencia de los sistemas de producción y distribución de vivienda, infraestructura y servicios, pero ellas deben concebirse y aplicarse de manera sistemática en un marco nacional en el cual se definan el ámbito de apli-

cación de cada uno de estos sistemas y su mutua compatibilidad. El empleo de métodos de planeamiento que señalen metas para cada uno de dichos sistemas y que les asignen los recursos disponibles en función de los sectores de población a los que sirven, parece constituir la primera condición para el éxito de cualquier esfuerzo por mejorar la calidad material de los asentamientos.

La determinación de metas para los diferentes sistemas supone decidir el modo de considerar al sector informal que opera en el suministro de vivienda, infraestructura y servicios, cuyas características difieren sustancialmente de los otros dos. En efecto, este sector requiere políticas diferentes referidas a un conjunto de decisiones de nivel superior, las que por lo general no son explícitas en los planes nacionales de desarrollo. Este parece ser un problema fundamental dada la importancia que de hecho ha alcanzado en la mayor parte de los países de la región la producción directa del sector popular en la solución de sus problemas de vivienda y servicios. Dicho problema lleva implícitos aspectos tan delicados como son el concepto de propiedad, la tecnología y la participación, los que deben formularse dentro de contextos políticos de mayor amplitud.

La percepción de las necesidades de vivienda, infraestructura y servicios de la población plantea desde luego una condición indispensable para la adecuación de la oferta. Como se ha hecho notar al examinar este tema, los métodos aplicados distan mucho de ser eficientes y parecen reflejar ciertos intereses de prestigio político más que las necesidades de los diferentes grupos. No hay duda de que una mayor participación de la población representaría el mejor modo de asegurar efectivamente la expresión de dichas necesidades. Existen, en efecto, maneras de incorporar dicha participación que van desde encuestas y sondeos de opinión, hasta el establecimiento de nuevas formas de gobierno, en las cuales la gestión del hábitat y ciertos mecanismos de decisión del gasto público sean transferidos a gobiernos locales directamente elegidos por la población y dotados de poder y recursos suficientes. Lo importante es considerar la percepción de las necesidades como un elemento de política que requiere profundas modificaciones.

El problema de la tecnología aplicada a la producción y distribución de vivienda, infraestructura y servicios presenta otro aspecto crítico que debería ser encarado con el mayor rigor. En el pasado dicha tecnología ha provenido de países desarrollados y ha servido los intereses de minorías de altos ingresos, lo cual no debería significar que debería mantenerse en los momentos actuales en que resulta inapropiada para la mayor parte de la población. La investigación y desarrollo de tecnologías adecuadas constituye un factor decisivo que puede tener importantes efectos sobre todo los sistemas de producción y distribución de vivienda, infraestructura y servicios, especialmente del sector popular. En este sector existe, posiblemente más que en ningún otro, una considerable reserva de creatividad cuyo quehacer se ve limitado por falta de apoyo científico y tecnológico. Al hablar de las posibilidades tecnológicas del sector informal, no se debería pensar, sin embargo, en una tecnología intermedia de bajo rendimiento reconocido, sino en una tecnología apropiada que optimizara las posibilidades de la autoconstrucción progresiva.

Los resultados de los estudios realizados sobre tecnología para los asentamientos humanos permiten señalar que prácticamente toda la tecnología aplicada a los asentamientos humanos en la región ha sido importada de los países desarrollados donde fue generada en respuesta a condiciones económicas, ecológicas y culturales muy diferentes. De allí que no siempre resulte apropiada para la región, especialmente para los sectores de bajos ingresos, o para las zonas tropicales húmedas, que constituyen el 60% de la superficie de la región.

No hay duda de que con los costos actuales no es posible dar vivienda a esos sectores de población en condiciones satisfactorias, lo que indica la imperiosa necesidad de racionalizar las normas vigentes para adecuarlas a las características nacionales y a las posibilidades reales de la inmensa mayoría de la población. Por otra parte, habrá que lograr sustanciales reducciones en el costo de la construcción, así como mejorar los criterios de diseño arquitectónico y urbanístico. Sin embargo, la capacidad instalada en materia de investigación tecnológica aplicada al asentamiento humano es notablemente reducida y la que existe está orientada prácticamente en su totalidad al diseño y construcción de viviendas medias.

El concepto de tecnología apropiada desde los puntos de vista económico, ambiental y cultural es muy reciente en la región y todavía necesita ser difundido. No sólo debería tener costos mucho más bajos que los actuales, sino también permitir que sirviera con más comodidad. Además, debería ofrecer alternativas concretas a los sistemas informales de producción, especialmente en las zonas tropicales, en las que la demanda tecnológica es muy diferente a la convencional.

El problema de la tierra, como ya se ha señalado, es un tópico absolutamente central para cualquier política de desarrollo urbano. La ocupación del suelo no sólo es la actividad inicial de todo proceso de asentamiento sino que la renta de la tierra es el principal factor en la constitución de la estructura urbana. Las políticas aplicadas hasta ahora para controlar la tendencia a una continua elevación del valor de los terrenos urbanos por sobre el índice general de precios han sido parciales y no han formado parte de un enfoque integral del desarrollo urbano ni han sido consideradas dentro de la perspectiva del desarrollo general. Es posible que para que las políticas sean más eficaces sea necesario conocer el mercado inmobiliario y la creciente participación del capital financiero, que ha introducido formas más complejas de apropiación de la renta urbana que la simple especulación en bienes raíces. Los métodos aplicados hasta hoy han sido principalmente restrictivos y se han limitado en gran parte al control de los alquileres. La aplicación de gravámenes a la propiedad tampoco ha afectado significativamente el mercado inmobiliario. Del mismo modo, los escasos esfuerzos para recuperar parcialmente la plusvalía generada por las inversiones públicas sólo ha contribuido a encajear la tierra.

Es importante señalar que el problema de la tierra debe ser resuelto como condición previa para la puesta en práctica de una política urbana eficaz. Para ello parece necesario examinar la forma específica en que opera el mercado inmobiliario, así como también el papel que adopta el capital financiero moderno dentro de cada mercado. Hay claros indicios

de que la especulación en la tierra urbana no procede tanto de la retención de terrenos por los terratenientes —cuya importancia ha tendido a disminuir por lo menos en las grandes metrópolis— como de la acción concertada de consorcios de promotores, empresas constructoras y grupos financieros que actúan principalmente a través de grandes proyectos habitacionales y comerciales. Estos consorcios se apropiarían así de la renta de la tierra y captarían al mismo tiempo parte importante de las economías urbanas externas.

De todos modos, hay una serie de medidas que podrían adaptarse para lograr una efectiva recuperación de la plusvalía derivada de las inversiones del sector público, a fin de canalizar hacia inversiones reproductivas los ahorros familiares, protegiéndolos de la inflación, y regular el mercado inmobiliario por medio del sistema impositivo. La acción directa del Estado sería también necesaria para controlar efectivamente el uso del suelo y para constituir reservas de terrenos de forma tal de intervenir en el mercado inmobiliario. Sin embargo, este tipo de medidas y seguramente cualquier otro, requerirá la creación de sólidos instrumentos legales y económicos, lo cual hace necesaria una decidida voluntad política.

Los recursos financieros han sido tradicionalmente considerados como el factor más importante de la producción habitacional. Sin embargo, la limitación de los recursos disponibles por el sector público y la baja capacidad media del ahorro familiar mantienen dentro de proporciones muy modestas las necesidades atendidas a través de mecanismos financieros del sector público.

En las últimas décadas en varios países se ha intentado crear fondos nacionales con recursos provenientes de las reservas de jubilación de los trabajadores, pero los costos de la construcción y de la tierra han obstaculizado la expansión de los programas. Por lo mismo, en muchos casos, estas formas de financiamiento no han conseguido reducir sensiblemente las necesidades. Otra fórmula ensayada, el sistema de ahorro y préstamo, se desarrolló rápidamente en los años cincuenta y sesenta hasta alcanzar lo que parece ser un límite impuesto por la capacidad de ahorro de los grupos de clase media a los cuales sirve.

Las circunstancias anotadas parecen indicar una situación crónica en la que se han agotado las opciones instrumentales, y que no sería posible superar sin un cambio en las políticas generales de desarrollo y en los conceptos básicos de asentamientos humanos tradicionalmente adoptados por los gobiernos. En efecto, el mercado convencional determina umbrales muy altos para la mayor parte de la población, los que se derivan de las condiciones normalmente requeridas por el crédito: empleo permanente y una capacidad de ahorro que por lo general sólo permite el acceso a obreros calificados y funcionarios de remuneración media. Por otra parte, el financiamiento habitacional ha servido hasta ahora básicamente para apoyar la industria de la construcción, lo cual se explica por las ventajas de ésta para absorber una proporción considerable de mano de obra con escasa calificación, como ya antes se mencionó.

Subsiste, por lo tanto, el desafío fundamental de atender a los grupos sociales que no cuentan con ingresos regulares o empleo permanente y tienen escasa capacidad de ahorro. Estos grupos disponen, sin embargo,

de otros recursos tales como organización y mano de obra propia, los que podrían ser incorporados a la producción y distribución de vivienda, infraestructura y servicios.

Para ello sería necesario concentrar parte considerable de los recursos en los sistemas informales de producción y distribución de viviendas, lo cual exige imaginación y capacidad innovadora pues no se dispone de fórmulas probadas que puedan recomendarse, aun cuando la incorporación de la capacidad productiva de esos sistemas sea la única vía alternativa realista para muchos países de la región.

Decir que para esta tarea se necesita imaginación y capacidad innovadora significa, sobre todo, que se debe estar preparados para un cambio radical de la imagen de las ciudades y del concepto mismo de urbanización. Desde el aspecto formal de los edificios —pasando por los materiales de construcción, la tecnología, el diseño de la infraestructura y vial— hasta los niveles de participación popular en los proyectos y en la administración de los servicios públicos, todo eso significará la necesidad de un cambio real de la mentalidad de las ates.

Lo que fundamentalmente debe buscarse es instrumentar el potencial cultural de los países de la región en el campo de la producción de su propio hábitat. Es buscar alternativas de autosuficiencia tecnológica y económica para producir el bienestar requerido por las grandes mayorías.



