AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
WASHINGTON, D. C 20523
**BIBLIOGRAPHIC INPUT SHEET**

FOR AID USE ONLY
Batch 80

1. SUBJECT CLASSIFICATION
A. PRIMARY: Urban development and housing — LA00-0000-0000
B. SECONDARY: General

2. TITLE AND SUBTITLE
Planificacion de programas de lugares y servicios

3. AUTHOR(S)
Van Huyck,A.P.

| 4. DOCUMENT DATE | 5. NUMBER OF PAGES | 6. ARC NUMBER |
|---|---|---|
| 1971 | 54p. | ARC |

7. REFERENCE ORGANIZATION NAME AND ADDRESS
AID/LA/RTAC; AID/SER/H

8. SUPPLEMENTARY NOTES (Sponsoring Organization, Publishers, Availability)
(In English and Spanish; English,76p.:PN-AAE-494)

9. ABSTRACT

10. CONTROL NUMBER
PN-AAF-322

11. PRICE OF DOCUMENT

12. DESCRIPTORS
Housing
Urban planning
Project planning
Public services
Sites

13. PROJECT NUMBER

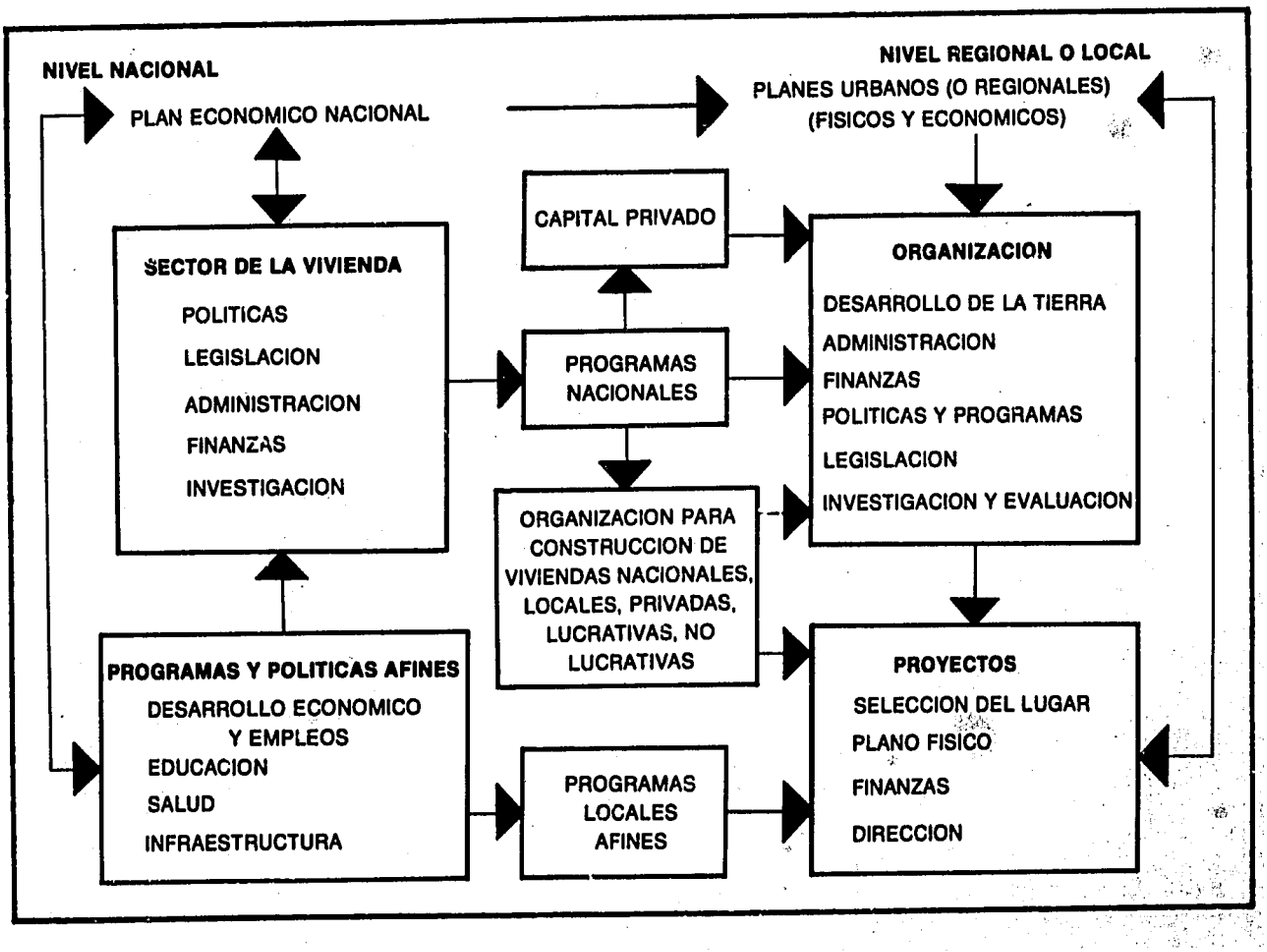
14. CONTRACT NUMBER
AID/LA/RTAC

15. TYPE OF DOCUMENT

AID 590-1 (4-74)

AID/LA/RTAC
PN-AAF-322

# PLANIFICACION DE PROGRAMAS DE LUGARES Y SERVICIOS




CENTRO REGIONAL DE AYUDA TECNICA
AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (A.I.D.)
MEXICO/BUENOS AIRES

Primera edición en español, 1975.

## NOTA A LA EDICION

Esta publicación es traducción de PLANNING FOR SITES AND SERVICES PROGRAMS. IDEAS AND METHODS EXCHANGE No. 68, editada originalmente en inglés por el DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT. OFFICE OF INTERNATIONAL AFFAIRS. WASHINGTON, D.C. 20410. Julio 1971. La presente edición la preparó el Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.), Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos de América. El Centro es una organización dedicada a la producción de versiones en español del material fílmico e impreso de los programas de cooperación técnica de la Alianza para el Progreso. Este material es distribuido exclusivamente a través de las Misiones de A.I.D. en cada país latinoamericano.

# PLANIFICACION DE PROGRAMAS DE LUGARES Y SERVICIOS

INTERCAMBIO DE IDEAS Y METODOS NUM. 68
PREPARADO PARA LA AGENCIA PARA
EL DESARROLLO INTERNACIONAL

POR ALFRED P. VAN HUYCK

DEPARTAMENTO DE LA VIVIENDA
Y EL DESARROLLO URBANO
OFICINA DE ASUNTOS INTERNACIONALES
WASHINGTON, D.C. 20410

CENTRO REGIONAL DE AYUDA TECNICA
AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (A.I.D.)
MEXICO/BUENOS AIRES

## PROLOGO

La Serie de Intercambio de Ideas y Métodos ha subrayado las necesidades de viviendas de la población de más bajos ingresos. En 1966 vieron la luz dos publicaciones importantes: *Squatter Settlements: The Problem and the Opportunity* por el finado Charles Abrams, y *Proposed Minimum Standards for Permanent Low—Cost Housing and for the Improvement of Existing Substandard Areas* (publicada en español como: Normas Mínimas Propuestas para la Vivienda Económica Permanente y para el Mejoramiento de las Areas Marginadas) por la Oficina de Asuntos Internacionales, HUD. En esta publicación se amplía el tema de esos estudios hasta abarcar la planificación de programas de lugares y servicios.

El autor, Alfred P. Van Huyck, Presidente de Padco, Inc., utiliza sus propias observaciones y la experiencia ajena para analizar por qué los proyectos de lugares y servicios deben constituir un aspecto primordial del programa para urbanizar los países en desarrollo, así como para discutir cuanto debe aprenderse de las experiencias mundiales que se han acumulado en torno al concepto de los lugares y los servicios. Propone un método para planificar el proyecto de lugares y servicios y sugiere cómo ha de concebirse el proyecto individual en el contexto de un programa nacional.

La Agencia para el Desarrollo Internacional y la Oficina de Asuntos Internacionales, HUD, consideran que esta publicación reviste importancia particular en el momento actual. Los proyectos de lugares y servicios no representan una idea nueva, pero la adopción del concepto en escala masiva no sólo está adquiriendo prestigio como el método más factible para hacer frente al problema del considerable número de personas de bajos recursos que aspiran a la consecución de tierra y vivienda en el mundo en desarrollo. Se espera que la solución basada en el concepto de lugares y servicios se traduzca en un programa útil de aquellos gobiernos que han descubierto la imposibilidad evidente de satisfacer las necesidades de sus pueblos mediante los métodos tradicionales de subsidio público a la vivienda.

Aún queda mucho por realizar a los planificadores y administradores para que logren perfeccionar la implantación del concepto relativo a lugares y servicios. Los aspectos financieros y administrativos están particularmente necesitados de ideas frescas e imaginativas. En este informe, Van Huyck hace varias sugerencias para organizar y financiar los proyectos de lugares y servicios. Las ideas expuestas se someten a la consideración de los interesados en implementar proyectos de lugares y servicios y requieren la correspondiente puesta a prueba en condiciones reales de operación.

# CONTENIDO


*Página*

INTRODUCCION Y RESUMEN

*Capítulo I: Los factores básicos del problema* ..... 5
La tasa de urbanización ..... 5
Las limitaciones de las políticas de gobierno actuales ..... 5
El mito de que el desarrollo rural reduce la migración ..... 6
Descentralización de las oportunidades de trabajo a las áreas rurales ..... 7
Planificación familiar y control de la población ..... 7
El uso del poder policiaco para controlar la invasión de quienes buscan vivienda ..... 7
El empleo de la vivienda pública subsidiada ..... 9
El mito de la tecnología de la vivienda ..... 9

*Capítulo II: Las suposiciones básicas sobre políticas* ..... 11
Conservación de los recursos existentes para vivienda ..... 11
El vecindario en su totalidad es el foco de la atención ..... 12
La importancia de la tenencia y la asequibilidad de tierras ..... 14
El papel vital del sector privado ..... 15
Creación de canales para la movilidad hacia arriba ..... 16

*Capítulo III: La experiencia en lugares y servicios* ..... 18
La experiencia en la India ..... 18
Plan de lotes abiertos en Madrás ..... 18
El esquema Jhuggi Jhonpri, Nueva Delhi ..... 19
Dakar, la experiencia en Senegal ..... 19
La experiencia en Zambia ..... 19
Nueva Kanyama ..... 20
Marrapodi-Mandevu ..... 20
Chainama Hills ..... 21
La experiencia en Chile ..... 21
La experiencia en otros países ..... 23

*Capítulo IV: Planificación del proyecto de lugares y servicios* ..... 26
Análisis del mercado ..... 26
Selección del lugar ..... 26
Normas físicas y planificación ..... 28
Lotes ..... 28
Caminos ..... 29
Suministro de agua ..... 29
Sanidad ..... 29
Electricidad ..... 30
Otros aspectos de infraestructura e instalaciones públicas ..... 30
Programas de desarrollo social ..... 30
Programa de desarrollo económico ..... 32
Plan financiero ..... 33
Otras fases de la planificación ..... 33
Adquisición de la tierra ..... 33
Reinstalación ..... 33
Encuesta legal de la tierra ..... 33
Desarrollo de la infraestructura ..... 33
Mercadotecnia del proyecto ..... 34
Venta, alquiler o arrendamiento de lotes con servicios ..... 34

*Capítulo V: Planificación del programa de lugares y servicios* ..... 35
El plan económico nacional ..... 35
El sector de la vivienda ..... 35
Investigación de la política de la vivienda ..... 37
Formulación de la política de la vivienda ..... 37
Base legislativa ..... 37
Marco administrativo nacional ..... 37
Financiamiento de la vivienda nacional ..... 38
Programas nacionales de la vivienda ..... 38
Agencias para el desarrollo de la tierra ..... 39
El consejo de administración ..... 39
Oficina del funcionario ejecutivo en jefe ..... 39
División de desarrollo de la comunidad ..... 39
División de finanzas ..... 39
División de desarrollo de la tierra y construcción ..... 39
Administración del programa de lugares y servicios ..... 39
Factores financieros ..... 44

BIBLIOGRAFIA ..... 46

*Lista de diagramas*

Diagrama 1. Actitudes de los residentes de barriada respecto a la conveniencia de los servicios urbanos ..... 13
Diagrama 2. Planificación de proyectos de lugares y servicios ..... 27
Diagrama 3. Organización propuesta para el desarrollo de la comunidad urbana ..... 31
Diagrama 4. Marco de planificación para lugares y servicios ..... 36
Diagrama 5. Estructura organizacional de la LDA ..... 40

*Lista de tablas*

Tabla 1. Rendimiento de la inversión en dos compañías ..... 16
Tabla 2. Construcción planeada y efectiva de unidades de vivienda versus lotes mejorados 1965-70 ..... 24
Tabla 3. Registros acumulativos en el plan de ahorro popular de diciembre de 1967 a septiembre de 1969 ..... 24

# INTRODUCCION Y RESUMEN

Como parte de la conferencia de la Federación Internacional de la Vivienda y la Planificación, celebrada en Tokio en mayo de 1966, se hizo una presentación sobre proposiciones para mejoramiento de barrios bajos, cuya preparación estaba a cargo de la Organización Planificadora Metropolitana de Calcuta en la India. Durante el período de preguntas y respuestas, varios planificadores urbanos que se encontraban entre el auditorio declararon enfáticamente que el gobierno no debía participar en la planificación de nuevos barrios bajos; que la renovación urbana era la técnica indicada para mejorar los barrios bajos ya existentes, y que los programas de la vivienda pública eran la respuesta para las necesidades de alojamiento que afrontan los grupos de más bajos ingresos. Este punto de vista fue expuesto diez años antes en una resolución tomada por el Instituto de Planificadores de la India:

> *Las normas básicas para la vivienda y la planificación no sólo se determinan sobre consideraciones de costo, sino también teniendo en mente la creación del ambiente sociológico y físico adecuado para el desarrollo saludable del individuo y de la comunidad. Tales normas se han fijado a criterio de varios comités y misiones técnicas. El Comité de Higiene Ambiental recomendó la casa de dos habitaciones como el mínimo que requiere una familia. La Misión Técnica de las Naciones Unidas para la Vivienda, el último Seminario y Conferencia sobre Planificación de la Vivienda y la Ciudad, y otros informes publicados por organismos nacionales e internacionales que se ocupan de la planificación de la vivienda y la ciudad, recomendaron de consuno que la casa de dos habitaciones, provista de instalaciones adecuadas en el aspecto sanitario y otros, constituía el mínimo tolerable para alcanzar las aspiraciones normales de una vida saludable. . .*
>
> *Estas normas no pueden reducirse, cualquiera que sea la comunidad, su situación geográfica o el nivel económico del país. La vivienda que no alcanza estas normas mínimas representa sólo un paso hacia la creación de los barrios bajos. La construcción deliberada de este tipo de vivienda inferior traiciona el propósito mismo del concepto vivienda y conduce a la creación de futuros barrios bajos. Las normas básicas deben ser respetadas a toda costa.*[1]

Tales puntos de vista no suelen expresarse en las reuniones de profesionales. Hoy día, tanto en la India como en el resto de del mundo, se comprende que el remozamiento de los barrios bajos y la vivienda pública no son verdaderas soluciones a los complejos problemas de la población de menores recursos en las ciudades del mundo en desarrollo.

La década de 1960 ha contemplado un cambio fundamental en el pensamiento de los profesionales acerca de la mejor forma de satisfacer las necesidades de morada de la población de menores ingresos. El libro que escribió Charles Abrams en 1964, *Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World,* influyó profundamente en el pensamiento de los planificadores profesionales y de los expertos de la vivienda en todo el mundo. Dice así:

> *Es evidente, en consecuencia, que todas las ideas prevalecientes acerca del remozamiento al por mayor de barrios bajos y la construcción de viviendas costosas deben abandonarse, y que es preciso emplear ideas nuevas para resolver el problema de la vivienda. Procurar el mínimo indispensable puede ser una alternativa triste para el mundo, pero la única razonable. Empero, una vez que comprendamos la inmensidad del problema, podremos encontrar las formas de encararlo. Solamente cuando se abandona la esperanza y los ojos se cierran a la realidad, es cuando la crisis se vuelve inevitable.*[1]

La labor precursora de John Turner en los barrios de Lima, Perú, en los albores de la década de 1960, ayudó a la comprensión de la naturaleza de los problemas que representan los barrios,

---

1 *Journal of the Institute of Town Planners* (India), Núm. 3 (julio 1955), pág. 1—según lo cita Alfred P. Van Huyck, "The Housing Threshold for Lowest-Income Groups: The Case of India," *Urban Planning in Developing Countries*, J. D. Herbert y A. P. Van Huyck, editores. (New York: Praeger Publishers, Inc, 1968), pág. 67.

y las contribuciones básicas que estas áreas realizan para satisfacer las necesidades de la población de bajos ingresos.[2] La acción emprendida en la Organización Planificadora Metropolitana de Calcuta en la India, a mediados de la Década de 1960, representó un esfuerzo precoz para preparar un programa de mejoramiento de los barrios bajos en escala masiva.[3] Estos acontecimientos y otras aportaciones profesionales en el mundo entero han conducido a un cambio fundamental en el modo de pensar cuando se trata de encontrar soluciones factibles a las necesidades de vivienda de la población de menores ingresos.

Actualmente, hay cada vez un mayor consenso entre los profesionales que se ocupan de esos problemas, acerca de las realidades básicas que deben afrontarse y de las líneas generales que corresponden a las soluciones que han de perseguirse. Dichos puntos pueden resumirse como sigue:

1. Barrios míseros donde las construcciones legalmente erigidas o ilegalmente invadidas satisfacen una necesidad importante de la población de más bajos recursos; brindan morada a la gente de menores recursos y a los precios que puede pagar. Ofrecen oportunidades de empleo, en el comercio y en actividades industriales marginales que tienden a desarrollarse en tales áreas. Propician un sentido de comunidad, como se evidencia por el gran número de organizaciones voluntarias que generalmente se encuentran en tales áreas. En este sentido son parte importante del proceso de urbanización para la gente de menores ingresos y hacen una verdadera contribución a la economía urbana.

2. La más alta prioridad, entre la gente de menores ingresos, no la constituye precisamente la vivienda, sino la necesidad de oportunidades de empleo, servicios urbanos mínimos, tales como suministro de agua y sanidad, escuelas e instalaciones de salud, y la seguridad en la tenencia de la tierra.

3. Todos los esfuerzos tendientes a la rehabilitación masiva de barrios bajos y a implementar programas de vivienda con subsidio público han resultado indebidamente caros para el gobierno, en exceso lentos para su aplicación masiva, y extremadamente dislocadores para la gente de menores recursos que ha resultado afectada. El mejoramiento de los barrios bajos tiene un lugar asegurado hacia el desarrollo urbano, pero no es una panacea para remediar las condiciones habitacionales precarias.

4. La migración y el incremento natural de la población aseguran, en forma general el hecho de que las poblaciones urbanas seguirán creciendo en proporciones que casi duplican las de la población total. Este crecimiento ocurrirá sobre todo entre la gente de menores ingresos.

En consecuencia, los siguientes principios generales proporcionan un marco de referencia para la búsqueda de soluciones:

En las nuevas viviendas debe aprovecharse lo más posible el material y los recursos, y no han de usarse éstas como sustitutos biunívocos de la vivienda adquirida por invasión o de la correspondiente a barrios bajos.

El ambiente total en que vive la comunidad es la variable crucial y no la unidad habitacional en sí misma.

El capital y la iniciativa privadas deben aprovecharse al máximo posible.

Las soluciones que se propongan deben ser susceptibles de aplicación masiva en las áreas urbanas.

1 Charles Abrams, *Man's Struggle for Shelter in a Urbanizing World* (Cambridge, Massachusetts: M.I.T. Press, 1964), pág. 54—según lo cita Van Huyck, ibid, pág. 66.

2 John C. Turner, "Barriers and Channels for Housing Development Modernizing Countries", *Journal of the American Institute of Planners* (mayo 1967), pág. 167-181.

3 Calcuta Metropolitan Planning Organization, *Basic Development Plan: Calcutta Metropolitan District, 1966-1986* (Sibpur, Howrah, India: Ganges Printing Company, Ltd., 1966).

El concepto de lugares y servicios es un enfoque promisorio para satisfacer los principios generales antes mencionados. No es un concepto nuevo y abundan los ejemplos de proyectos de lugares y servicios que se han emprendido en Asia, Africa y América Latina. Algunos de esos proyectos han tenido un éxito razonable y otros han fracasado. Este informe revisará las experiencias de los proyectos de lugares y servicios conducidos por diversos países en un intento de clarificar algunas de las ventajas y desventajas básicas del concepto; las conclusiones que deben extraerse de la experiencia, y las recomendaciones que habrán de hacerse cuando se trate de emprender la planificación de un programa de lugares y servicios.

Abunda la literatura referente a proyectos de lugares y servicios y de ella se deriva gran parte de este informe. Sin embargo, hay varias lagunas considerables que son las áreas críticas para la investigación y la indagación en lo futuro. Es escasa la información sobre planificación exhaustiva para programas de lugares y servicios a escala metropolitana y nacional. Faltan proposiciones imaginativas para la administración del financiamiento de los programas de lugares y servicios. Este informe pretenderá presentar algunas ideas que habrán de considerarse en los aspectos mencionados. Desafortunadamente, la mayoría de los conceptos de que se disponen en dichos programas son teóricos. Se necesita la investigación y la experimentación, sobre bases operacionales, respecto a los proyectos de lugares y servicios.

La experiencia con tales proyectos ha avanzado tanto, que la esperanza de hacer una contribución significativa para satisfacer las necesidades de la población de menores ingresos puede percibirse con claridad. Existe ahora una necesidad creciente de que las organizaciones de asistencia internacional proporcionen dosis cada vez mayores de ayuda técnica y financiera para respaldar a los países en desarrollo en su tarea de implementar programas de lugares y servicios que resulten significativos. El Centro de las Naciones Unidas para la Vivienda, la Construcción y la Planificación está desarrollando un programa de apoyo y asistencia técnica para los proyectos de lugares y servicios. Varias Misiones de la Agencia para el Desarrollo Internacional, de E.U.A., estudian la forma en que puede emplearse el Programa de Garantía de la Vivienda para propiciar la ayuda financiera para lugares y servicios con un núcleo habitacional. El Banco Mundial ha expresado su interés en este renglón mediante una presentación en su Informe Anual, y ha empezado a considerar algunas ideas para proyectos específicos. Todas estas señales de respuesta, por las organizaciones de ayuda internacional, sugieren la factibilidad de progresos considerables durante la década venidera.

Además, cada vez es mayor el reconocimiento de que los conceptos de lugares y servicios, por importantes que sean, no deben perseguirse en forma aislada; este es el sentir entre los profesionales interesados en el asunto. Es preciso desarrollar una estrategia amplia dentro del área urbana que se ocupa del proceso total por el cual la gente de menores ingresos logra adaptarse a la ciudad y puede convertirse en elemento productivo de la sociedad urbana. No bastará un interés en los proyectos de lugares y servicios que solo se oriente por el número de solares desarrollados. El problema fundamental de la persona de menores ingresos en la ciudad es la falta de oportunidades de empleo. Esto, a su vez, nos lleva a preocuparnos por la educación, la capacitación vocacional, la nutrición y la salud. Se requiere un programa coordinado en que concurran los factores físicos, sociales y económicos que determinarán el futuro del núcleo familiar de menores ingresos en el área urbana.

## Capítulo 1

# LOS FACTORES BASICOS DEL PROBLEMA

Las barriadas paupérrimas y las zonas invadidas por menesterosos son un fenómeno mundial. Se han empleado los términos barrios, favelas, bidonvilles, ciudades perdidas y otros más pintorescos para describir un tipo de centro habitacional urbano básicamente similar. El barrio mísero, ya sea legal o ilegalmente constituido, se distingue por su fisonomía: predominan las barracas, construidas de desperdicios industriales o de los materiales naturales más baratos, y ostenta también construcciones de nivel un poco superior. De ordinario, las barracas se apiñan en el terreno, en una alta densidad, y carecen de los servicios y comodidades elementales que comúnmente se consideran esenciales.

Los gobiernos de todo el mundo se han preocupado por este problema que prolifera, pero pocos han sido capaces de tomar las medidas adecuadas para controlar o mitigar sus efectos más funestos. La razón de que los gobiernos hayan sido incapaces de acabar con los barrios míseros de sus ciudades consiste en que las características físicas solo son los síntomas de fenómenos socioeconómicos mucho más complicados. Si se juzgan colectivamente, éstos son los factores básicos del problema a los cuales debe dirigirse un programa de desarrollo exhaustivo.

### La tasa de urbanización

La elevada tasa de urbanización mundial ha quedado bien documentada en las publicaciones y la puede confirmar aun el observador más casual de la ciudad. Las tasas en que aumenta la población natural suelen oscilar entre el 2 y el 3 por ciento anual, en la mayoría de los países en desarrollo, y hay tasas aún más altas en muchas áreas en desarrollo. La tasa global de desarrollo urbano es generalmente el doble de la tasa de desarrollo natural y, típicamente, excede el 6 por ciento anual. En su mayor parte, el aumento de población se localiza entre la población de bajos ingresos, por la sencilla razón de que ellos suelen constituir las dos terceras partes, o más, de la población urbana en los países en desarrollo. Por lo tanto, el crecimiento de la población en las áreas marginadas o en los terrenos invadidos es mucho más rápido que en la ciudad juzgada en conjunto. Las tasas de crecimiento en tales áreas suelen ser del 12 por ciento anual y, en algunos casos, se han consignado tasas superiores al 20 por ciento. Estas cifras de crecimiento indican la posibilidad de duplicar la población de bajos ingresos, en las áreas urbanas, al fin de cada década. Las Naciones Unidas consideran que las zonas menos desarrolladas del mundo continuarán su rápido incremento de población. Estiman que habrá un aumento de alrededor de 1,360 millones de personas que habitarán las áreas urbanas en el período de 30 años comprendido entre 1970 y el año 2000. De este total, un incremento de la población urbana, en cantidad de 325 millones, se producirá entre 1970 y 1980.[1] Esto sugiere un aumento mundial de la población urbana que asciende a 89,000 por día, ó 1.2 millones de habitantes por quincena.

Las áreas urbanas del mundo agrícola en desarrollo han crecido y seguirán creciendo a una tasa cuya rapidez excede con mucho las tasas históricas de crecimiento correspondientes a ciudades de los países desarrollados en etapas similares de su desarrollo económico. El enorme número de personas que son absorbidas por las ciudades constituye un desafío sin precedentes para los gobiernos nacionales y locales de los países en desarrollo.

Históricamente, las ciudades del mundo agrícola en desarrollo han sido los lugares de residencia de la élite; centros de poder desde los cuales se controla el resto del país, ya sea por sus propios dirigentes indígenas o por sus amos coloniales. Esto ya no es vigente hoy día y el rápido aumento de la población ha atraído a los pobres, los ignorantes y los desocupados hacia las ciudades, en números cada vez mayores. El resultado ha sido, en muchos casos, el establecimiento de dos áreas colindantes, pero separadas: el núcleo urbano central y el área residencial de elevados ingresos, que se desarrolla según altas normas de infraestructura pública y comodidad, en la prolongación de la tendencia histórica; y, por otra parte, el cinturón urbano de centros habitacionales no planificados, fuera de control, carentes de servicios y, con frecuencia, de naturaleza ilegal. Estas áreas provocan cada vez más la preocupación de los gobiernos, lo cual ha sido evidente en la última década, pero es el caso que también, con demasiada frecuencia, la respuesta gubernamental al problema ha sido negativa o falta de consecuencia.

### Las limitaciones de las políticas de gobierno actuales

Es muy difícil, y en cierto modo injusto, generalizar acerca de la respuesta de los gobiernos del mundo

[1] Centre for Housing, Building and Planning of the United Nations, *External Assistance to Developing Countries for Problems of Rural-Urban Migration and Urban Settlement Under Economic and Social Council Resolution 1224* (XLII, marzo 1969).

agrícola en desarrollo a los problemas del establecimiento urbano de la población de menores ingresos. Desde luego, hay enormes diferencias entre un gobierno y otro, pero ciertas políticas que se esgrimen con frecuencia, son susceptibles de ser identificadas y comentadas. El común denominador de muchas de estas políticas es la noción de que la solución del problema de la población de menor ingreso en la ciudad, consiste en impedirles el acceso a ésta mediante el control de la migración, la reducción del incremento natural, su aislamiento por medio del poder policiaco, y, cuando ya viven en la ciudad, desalojar las áreas y reinstalar a los pobres en casas públicas para los de bajos ingresos. Estas políticas merecen una breve revisión detallada porque no pueden abarcar toda la magnitud del problema. Empero, en la medida en que constituyan políticas aceptadas, impiden que surja una estrategia racional para hacer frente al problema.

**El mito de que el desarrollo rural reduce la migración**

Muy acertadamente, el desarrollo rural es la piedra angular de la estrategia de progreso de muchos países en desarrollo. El éxito de los esfuerzos por el desarrollo rural es importante por muchas razones, incluyendo la acumulación de ganancias por exportaciones y el establecimiento de un mercado rural descentralizado para los bienes y servicios producidos en las ciudades. En la planificación del desarrollo, la interacción equilibrada de los sectores rural y urbano reviste la mayor importancia. No obstante, con demasiada frecuencia una de las razones que se esgrimen para destacar el desarrollo rural es la reducción de la migración hacia las áreas urbanas. Está muy difundida la creencia de que la población rural se dará por satisfecha permaneciendo en el campo si el nivel de vida puede mejorar gracias a mayores ingresos, mejor educación, salud y vivienda, y si se dispone en el campo de mejores comunicaciones, transportes y fuerza electromotriz. La experiencia ha demostrado que esta suposición no suele ser válida, por diversas razones.

1. La brecha entre los ingresos rural y urbano es demasiado grande para que una estrategia de desarrollo rural logre subsanarla por sí sola. La razón de estas grandes diferencias consiste, en parte, en que muchas ciudades tienen leyes de salario mínimo y sindicatos de trabajadores, y en que la mayor productividad del trabajador urbano tiende a devengar salarios más altos. Se lograría un efecto mucho mayor, en la reducción de la migración del campo a la ciudad, reduciendo los salarios urbanos, que si se tratara de elevar los salarios rurales. Pese a ello, tal medida resultaría políticamente inaceptable en la mayoría de los casos. Considerando que una de las principales razones de la migración es que ofrece al emigrante la posibilidad de un mayor ingreso, según su propia percepción, es poco probable que dichos menores incrementos en el ingreso rural afecten sensiblemente su decisión.

2. La disponibilidad de tierras es una variable crucial al estabilizar el desarrollo rural. Sin embargo, aun en países cuya densidad global de población es baja, la existencia de tierra aceptable para la agricultura puede representar un problema. En Tanzania, menos del 25 por ciento de la tierra rural es propicia para la agricultura. El resultado de esto es que las mejores zonas agrícolas, como las que circundan el Kilimanjaro, están sobrepobladas y dan lugar a presiones que provocan la migración. Los estudios han demostrado que si toda la tierra adecuada para la agricultura, en Kenya, se dividiera en una distribución óptima para propiciar la *agricultura de subsistencia*, pese a ello, para el año 2000, millones de personas tendrían que emigrar si la tasa de incremento natural que hay en la actualidad llegara a mantenerse.

3. Las políticas de tenencia de la tierra agravan los problemas de muchos países porque la tierra no se ha repartido equitativamente. En Marruecos, el 40 por ciento de los jefes de familia agricultores no poseen tierras; del 50 al 55 por ciento poseen el 60 por ciento de la tierra.[1] Cuando una parte considerable de la población rural carece de tierra o cuando la parcela familiar es demasiado pequeña para mantener a todos los miembros de la familia, hay poco incentivo para permanecer en las áreas rurales.

4. La modernización de la agricultura, que tan necesaria es para incrementar la producción y mejorar la economía, tiende a reducir la mano de obra necesaria por unidad de producción. En consecuencia, la introducción de la mecanización puede llegar a ser contraproducente en lo que se refiere al propósito de mantener a la población rural en el campo.

5. La introducción de una mejor educación, comunicaciones y transportes, que son tan importantes para el desarrollo nacional en general, tiende también a incrementar los potenciales de migración. Varios estudios migratorios han demostrado que los emigrantes tienden a ser los individuos más jóvenes y los que han recibido mejor instrucción.[2]

6. Hay abundantes pruebas de que, al menos en Africa y en el subcontinente asiático, existe una circulación de la mano de obra rural-urbana. Esto es resultado de una política deliberada, de las familias rurales, que consiste en tener al menos algunos miembros de la familia en la ciudad, buscando oportunidades de trabajo urbano, mientras los demás familiares se mantienen arraigados en su aldea. Quienes van a la ciudad suelen ser solteros o casados que se separan de su

[1] Tomado de *The Moroccan Five-Year Plan, 1968-1972*, Volumen II—según lo cita Alfred P. Van Huyck, *The Moroccan Bidonville Problem* (Washington, D.C.: PADCO, Inc., 1969), pág. 16.

[2] Henry Rempel, *Labor Migration into Urban Centers and Urban Unemployment in Kenya*, tesis de doctorado (University of Wisconsin, 1970).

familia; muchos de ellos trabajan varios años en la ciudad, pero siempre con la intención de regresar a la postre a su ambiente rural. Con frecuencia se crea un patrón por el cual el área rural asienta una base en una ciudad determinada para que los futuros emigrantes puedan establecerse provisionalmente, con amigos o parientes, mientras encuentran trabajo urbano. Esta yuxtaposición aminora sensiblemente el riesgo inherente a la migración y facilita el flujo de personas entre las áreas rurales y la ciudad.

Aquí, lo fundamental es destacar que, si bien es cierto que el desarrollo rural es parte vital de la estrategia de desarrollo nacional y merece estímulo, debe reconocerse que no logra detener la migración y que, con toda probabilidad, mientras más éxito alcance el desarrollo rural, más se fomentará la migración.

**Descentralización de las oportunidades de trabajo a las áreas rurales**

Cuando se reconoce que la agricultura no será capaz de dar trabajo a la mano de obra rural, suele sugerirse que debería haber una descentralización de los trabajos no agrícolas, desde las ciudades principales, hacia los pequeños centros rurales, para proporcionar empleos y contener la migración. En la medida en que tales políticas se han estudiado cuidadosamente, en relación con los costos de la descentralización, y en cuanto se han considerado aceptables, la mencionada política tiene muchas ventajas. Empero, con frecuencia el costo adicional de transporte, el sostenimiento de la infraestructura y la falta de economías externas reducen la descentralización, como posibilidad de desarrollo, a la categoría de solución económicamente inadecuada.

Las dificultades se agravan por no existir una administración conveniente por parte del gobierno local. Independientemente de los resultados, la descentralización del desarrollo económico sólo puede aspirar a un *papel marginal* en la tarea de desviar la migración en el momento actual. En primer lugar, solo hay generalmente un número limitado de nuevos empleos susceptibles de crearse en esta forma porque, en la mayoría de los países en desarrollo, una fuerza generalizada inhibe el desarrollo expedito de la base industrial apropiada. En segundo lugar, la mano de obra requerida necesita capacitación y entrenamiento, y las personas que reúnen esos requisitos escasean en las áreas rurales, lo que a menudo da por resultado que tales empleos no sean desempeñados por las personas que, de ordinario, emigrarían. La descentralización de las oportunidades laborales es una importante idea normativa que debe impulsarse y, a la larga, puede ser vital para establecer una jerarquía significativa de las ciudades, pero tal política constituye un método que tiende a la solución a largo plazo.

**Planificación familiar y control de la población**

La planificación familiar debe ser parte importante de la estrategia para el desarrollo de una nación. Por desgracia se ha dado poco realce a esta variable tan vital en el éxito final de un programa de desarrollo. Los peligros de la sobrepoblación y el efecto retardatario del crecimiento demográfico descontrolado, sobre el programa de desarrollo económico, están ampliamente reconocidos, pero no constituyen todavía la base de programas de acción efectivos por los gobiernos de los países en desarrollo. Sin embargo, la planificación familiar no puede afectar sustancialmente las tasas de desarrollo urbano durante los próximos 10 ó 20 años y, por consiguiente, no ofrecen solución alguna, a corto plazo, para los problemas de la gente de menores recursos en la ciudad.

El desarrollo rural, la planificación y la descentralización de los trabajos no agrícolas en las ciudades provinciales son componentes importantes en la estrategia de desarrollo económico para los países en desarrollo. Representan programas vitales e importantes, a largo plazo, que merecen todo el respaldo—empero, el efecto de esos programas será escaso o nulo sobre los problemas inmediatos de migración y desarrollo urbano durante la década siguiente. La solución de esos problemas debe encontrarse dentro de la propia ciudad. En este renglón, el historial de muchos países en desarrollo no es satisfactorio.

**El uso del poder policiaco para controlar la invasión de quienes buscan vivienda**

La irrupción de barrios bajos en las ciudades de los países en desarrollo ha sido, desafortunadamente, manantial de agudas incomodidades. El reciente papel de líderes que desempeñan esos países se apoya justamente en un orgullo por su independencia y su desarrollo económico. El barrio bajo, el vecindario mísero de la ciudad y los terrenos ocupados por invasión de menesterosos son acres recordatorios de lo mucho que aún les queda por recorrer. En consecuencia, el orgullo nacional ha instado repetidas veces a los gobiernos para que, sirviéndose de la fuerza policiaca, destruyan o contengan el crecimiento de los barrios miserables. Estas decisiones impiden el reconocimiento cabal de que las normas que persiguen, pero que no alcanzan, los países industrializados de Europa y de América del Norte no son congruentes con las realidades actuales de América Latina, Africa y Asia.

Ha sido tradicional que los gobiernos de todo el mundo intenten suprimir los barrios miserables. Hasta hace poco, han tendido a considerar que las características físicas de dichos barrios constituyen todo el problema. Han tratado de erradicar la miseria remozando los barrios bajos, con el único resultado de que surjan en otra parte con nuevo ímpetu y mayor extensión. Han tratado de prohibir su expansión. En algunos ca-

sos, han llegado a reunir a los habitantes para enviarlos de nuevo al campo. Todos esos métodos han sido infructuosos para impedir la formación de barrios bajos, y en su totalidad han sido demasiado ásperos para con las personas pobres que habitan dichos barrios. Ningún gobierno ha logrado eliminar con éxito el problema de los barrios míseros mediante el uso del poder policiaco, cualquiera que haya sido el nivel de su aplicación.

En Marruecos, el gobierno ha tratado de eliminar el bidonville (designación local del barrio bajo). La mayoría de los bidonvilles existentes han sido circundados con postes de hierro pintados de color anaranjado. Cualquier casucha o barraca que se erija fuera de estos límites es derribada de inmediato por la policía. El uso de materiales permanentes ha quedado prohibido a los residentes de bidonvilles. Los servicios y recursos públicos les han sido reducidos al mínimo. Todas estas medidas se han tomado porque los bidonvilles se consideran como algo transitorio y próximo a la demolición. Por lo tanto, según se piensa cualesquiera medidas que restrinjan la inversión en el bidonville facilitarán considerablemente su erradicación final. Más aún, el gobierno piensa que cualesquiera pasos que se den para mejorar los bidonvilles o para permitir su crecimiento estimularían la migración de la gente del campo, agravando así el problema. Este punto de vista está cambiando ahora y nuevas ideas más de acuerdo con los lineamientos de lugares y servicios están ganando terreno.

Con frecuencia hay una creencia muy común, pero falsa, en el sentido de que las comodidades propias de la ciudad representan un atractivo fundamental para el emigrante en potencia. Pese a ello, varios estudios han demostrado que las comodidades tienen muy poca influencia en la decisión de emigrar y en el destino final de la migración. Las oportunidades de empleo y la emulación de los parientes son, con mucho, los factores atractivos más dominantes en el fenómeno de la migración. Sin embargo, mientras la teoría de las comodidades siga siendo válida para el gobierno, continuará obstaculizando el desarrollo de estrategias razonables para ayudar a la población de menores ingresos en la ciudad.

En Nairobi, Kenya, el mes de noviembre de 1970, el gobierno local adoptó una posición todavía más agresiva. Se decidió desalojar a todos los moradores ilegales del área Eastleigh de la ciudad. Las razones que se publicaron para justificar la acción policiaca consistieron en la necesidad de eliminar un peligro para la salud, impedir la explotación de los pobres a manos de los terratenientes, y el deseo de que los invasores regresaran a sus aldeas en las zonas rurales. Los residentes recibieron sólo una suscinta advertencia y no se les ofreció alojamiento alguno para su reubicación. Las casuchas fueron derribadas o quemadas. Los hombres que salieron por la mañana al trabajo encontraron sus casas reducidas a cenizas cuando volvieron a ellas por la noche.

Se realizó una encuesta,[1] sobre una base diaria, precediendo muy de cerca a los grupos de demolición, para registrar informes básicos acerca de las familias afectadas. Los resultados de la encuesta hasta el 6 de enero de 1971 (mientras las obras de demolición proseguían) demuestran que un total de 6,733 moradas, la mayoría de ellas eran casas de una sola habitación, habían sido demolidas. Un total 38,951 personas habían quedado sin hogar y las pérdidas económicas de los propietarios de las casuchas ascendían a $285,000 dólares. La encuesta reveló también la inexactitud de las razones esgrimidas para justificar la demolición. El 98.9 por ciento de las personas que perdieron sus casas declararon que permanecerían en Nairobi. Esto no debe sorprendernos pues el 67.9 por ciento de los vecinos habían sido residentes de Nairobi durante más de 5 años, y sólo el 24.2 por ciento de ellos declararon ser propietarios de tierras en las zonas rurales y podían, por ende, regresar a ellas. La encuesta demostró también que esas familias hacían una contribución económica a la ciudad. El 42.9 por ciento de los jefes de familia desempeñaban trabajos con un ingreso promedio de $30.00 dólares mensuales; el 40.2 por ciento trabajaba en forma independiente (de ordinario prestando servicios a la misma comunidad) con un ingreso promedio de $10.50 dólares al mes. Sólo el 16.9 por ciento declararon no tener ingresos. El 75.6 por ciento de los propietarios de las casuchas vivía efectivamente en el lugar.

Los resultados que deseaba el gobierno no se produjeron. En realidad, toda la operación debe considerarse contraproducente. Las familias no regresarán al campo porque han sido residentes de la ciudad por mucho tiempo, no tienen propiedades en el campo, y laboran en la ciudad; por otra parte, por carecer de casa, ahora se verán forzadas a establecerse en algún otro barrio bajo. Esto agravará el peligro que el hacinamiento representa para la salud; hará que suban los arrendamientos ante la mayor demanda y que haya escases de viviendas para alquilar, y además fomentará el desarrollo de otras áreas invadidas por indigentes.

John Turner informa de otro tipo de confrontación entre la policía,[2] y los pobres urbanos que buscan tierra dónde establecerse. El caso práctico que él estudió en Pampa de Cuevas, en Lima, Perú, se ha citado abundantemente como ejemplo del proceso por el cual una barriada se forma y se desarrolla. En este caso, la barriada se formó de la noche a la mañana mediante una invasión que tuvo lugar el 17 de noviembre de 1960. Inmediatamente después se desató una extensa

[1] Donna Haldane, "Survey of Temporary Structures," en Nairobi City Council y el National Christian Council of Kenya, *Nairobi Urban Study* (Nairobi, Kenya, 1971).

[2] Turner, págs. 167-181.

batalla con la policía para retener la ocupación de la tierra. A fin de cuentas, los invasores ganaron el derecho a permanecer allí, pero sólo después de llegar a la violencia física.

Pueden citarse otros ejemplos acerca de lo inútil que resulta el empleo de la fuerza policiaca para controlar la formación de áreas de invasión y los intentos de destruir éstas. Pero resulta claro a juzgar por la historia de esos esfuerzos, que resultan vanos y que su único fruto consiste en infligir enormes daños a los menesterosos en cuestión. La acción negativa no tiene futuro a este respecto. La solución debe buscarse en programas positivos. En su mayor parte, la respuesta positiva por parte de los gobiernos se ha reducido a los esfuerzos por proporcionar habitación a la población de bajos ingresos. Tampoco este esfuerzo, por bien intencionado que sea o por intensamente que se ejercite, ha sido insuficiente para menguar la magnitud del problema.

**El empleo de la vivienda pública subsidiada**

El esforzarse por proporcionar viviendas públicas de bajo costo, como solución al problema de habitación de la gente de menores ingresos, ha sido el método más típico en los programas de gobierno. El principio consiste en subsidiar el alquiler que se cobra a la familia de escasos recursos, haciendo factible que dicha familia ocupe una casa que, de otra manera, no podría sufragar. Los programas de este tipo no pueden tener éxito en la solución del problema global porque los gobiernos de los países en desarrollo no cuentan con el dinero necesario para otorgar los subsidios en una escala suficientemente grande para que tenga un impacto significativo sobre el problema de la vivienda. Por ejemplo, se estimó en 1965 que costaría $700 millones de dólares realojar a los pobladores de los barrios bajos que existían en Calcuta[1] según los niveles de subsidio gubernamental que imperaban en ese tiempo.

Se arguye que la imposibilidad de proporcionar vivienda subsidiada a los millones de pobres urbanos de los países en desarrollo no debe ser motivo para que cesen los esfuerzos que realizan los gobiernos para hacer cuanto esté a su alcance con los recursos de que disponen. Pese a ello, las políticas para la vivienda pública subsidiada deben someterse a revisión por varias razones:

1. La población más pobre del país suele hacer una contribución sustancial a la renta general impositiva a través de varias formas de contribución indirecta, como el impuesto sobre ventas. Si se usa una parte de este dinero para otorgar subsidios a la vivienda en beneficio de una pequeña porción de las familias urbanas, ello significa que la gente más pobre será gravada con impuestos a fin de que otros, muchos de los cuales estarían en mejor posición, de cualquier modo, puedan vivir mejor. Por ejemplo, en un estudio realizado en Calcuta, India, se encontró que más de la mitad del subsidio a la vivienda pública era pagado mediante los impuestos por familias cuyo ingreso era menor de $20.00 dólares mensuales.

2. La vivienda para la gente de bajos ingresos suele ser un nombre que se da a programas que, de hecho, están destinados a beneficiar a las familias de medianos ingresos. En cuanto los requisitos para ser aceptados en el programa de vivienda incluyen que el solicitante demuestre que posee un empleo permanente, lo cual es un caso frecuente, podemos asegurar que, casi por definición, ya no se trata de un programa para gente de "escasos recursos" en relación con la curva general de ingresos en la población urbana típica. Es frecuente que las familias urbanas de menores ingresos se encuentran excluidas de la vivienda pública subsidiada. En Kenya se puso de manifiesto que una mayor proporción de familias, en el sector de menores ingresos, se veía forzada a buscar vivienda en el sector privado, y que el subsidio efectivo en las unidades de vivienda pública asequible *aumentaba* a medida que el ingreso de los ocupantes se elevaba.[2]

3. Los proyectos de vivienda subsidiada se emplean, con demasiada frecuencia, como una excusa inconsciente del gobierno para no afrontar la verdadera crisis de la vienda. En el grado en que el pueblo llega a creer verdaderamente las declaraciones del gobierno acerca de planes trascendentales de edificación, éstos tienden a disuadir las inversiones privadas por hacerse de vivienda propia. Si una familia cree verdaderamente en la oportunidad de obtener una casa subsidiada por el gobierno, de mucho mejor calidad de la que puede obtener sin subsidio, esa familia tendrá poco incentivo para invertir en una casa en forma particular.

**El mito de la tecnología de la vivienda**

El mejoramiento de la tecnología de la vivienda se considera con frecuencia como la clave para resolver el problema habitacional. La búsqueda de materiales de construcción cada vez más baratos ha dado lugar a gran diversidad de ideas nuevas—plásticos, espumas, páneles de distintas dimensiones y características, tierra estabilizada y usos imaginativos del concreto u hormigón y la madera, se reconocen ahora ampliamente como importantes técnicas de construcción. Es

[1] Stanislaw H. Wellisz, *India's Slum Clearance Policy. An Economic Evaluation*. (Trabajo inédito de la Calcutta Metropolitan Planning Organization, enero 1967)—según lo cita Alfred P. Van Huyck, "The Housing Threshold for Lowest-Income Groups", *ibid*, pág. 71.

[2] John R. Harris, *Some Thougts on a Housing Policy for Nairobi* (Cambridge, Massachusetts: M.I.T. Press, 1970)—según lo cita Alfred P. Van Huyck, *Urban Development and Housing in Kenya* (Washington, D.C.: The World Bank, 1971), págs. 27-28.

frecuente que esos nuevos métodos se reflejen en ahorros efectivos, en comparación con los métodos de construcción convencionales, cuando se trata de crear viviendas *estándar* mediante *materiales permanentes*. Sin embargo, la gran mayoría de las personas de menores ingresos no pueden solventar una vivienda construida con materiales permanentes, aunque se trate de una muy pequeña. Por consiguiente el 10 ó 20 por ciento de ahorro que permite la nueva tecnología no tiene impacto significativo alguno sobre el problema de la vivienda para dichas personas.

Evidentemente, la búsqueda de mejoramientos en la tecnología de la vivienda es una actividad importante y valiosa. Deben estimularse los diversos programas de investigación y sus resultados han de divulgarse con la mayor amplitud posible. Lo que cabe recalcar aquí es, sencillamente, que la solución al problema de la vivienda para la población de menores ingresos no podrá encontrarse sobre la mesa del dibujante. La brecha entre la vivienda estándar y la que puede pagar la gente de menores ingresos resulta demasiado grande. Los beneficios reales que se derivan de una tecnología mejorada recaerá sobre las personas que se encuentran más arriba en la curva de los ingresos.

## Capítulo II

## LAS SUPOSICIONES BASICAS SOBRE POLITICAS

La exposición del Capítulo I mostró un cuadro sombrío en lo que se refiere a la vivienda para la población de menores ingresos. Se destacó que la urbanización proseguirá, a un ritmo cada vez más intenso, durante las décadas por venir. Es escasa o nula la esperanza de que el desarrollo rural o la planificación familiar hagan sentir su efecto a tiempo para tener una verdadera repercusión sobre el desarrollo urbano durante las dos próximas décadas. La mayor parte del incremento de la población se producirá entre la gente de menores ingresos, incapaz de ser aceptada en empleos especializados y para quienes es muy poco probable que haya suficientes oportunidades de trabajo, independientemente de que residan en ciudades importantes o en provincias. El empleo del poder policiaco para controlar a esta población de menores recursos, ya sea restringiendo o destruyendo las áreas invadidas no ha tenido éxito ni podrá tenerlo jamás. Sin embargo, los gobiernos se muestran impotentes cuando se trata de proporcionar viviendas estándar en cantidad suficiente para satisfacer la demanda, debido a la enormidad de los subsidios que eso conllevaría. En consecuencia, debe concluirse que hay un umbral de la vivienda debajo del cual ni el gobierno ni el sector privado son capaces de proporcionar viviendas estándar. El desafío consiste en idear un programa que pueda responder a las necesidades de la gente de menores ingresos dentro de las limitaciones inherentes al problema. Tal programa tendrá que basarse en las siguientes suposiciones sobre políticas.

### Conservación de los recursos existentes para vivienda

La población de menores ingresos no carece de vivienda en las ciudades del mundo agrícola en desarrollo. Habitan solares invadidos en las afueras de la ciudad, con frecuencia en colonias ilegales. Viven en las áreas paupérrimas del centro de la ciudad, en terrible hacinamiento y sin la sanidad adecuada. Estos conglomerados, por inconvenientes que resulten al ser comparados con las áreas residenciales estándar, son sin embargo la morada de los pobres urbanos. En estas áreas faltan las comodidades urbanas y la calidad de la vivienda es a menudo muy baja. Empero, debe entenderse que esas áreas, en realidad, desempeñan una función vital e importante en el proceso de la urbanización. El Doctor Colin Rosser ha enumerado suscintamente seis funciones clave que ese tipo de conglomerados desempeña:

*1. Desde luego, proporcionan habitación con alquileres accesibles y, en forma importante, mediante variaciones en cuanto al tamaño de la casucha y el cuarto, ofrecen una variedad escueta, pero importante, que permite cierta selección en relación con los diferentes niveles de ingresos (y, en consecuencia, la capacidad de pagar alquiler) y con las distintas composiciones de la familia. Dentro de sus límites, representan una respuesta flexible a la necesidad de vivienda.*

*2. Sirven como "centros de recepción" en el área urbana, para los emigrantes de las zonas rurales y aldeas, que suelen ser fundamentalmente analfabetos y no adiestrados, y que vienen al distrito metropolitano en busca de empleo; la composición social demográfica y económicamente de estos centros refleja ampliamente este patrón migratorio.*

*3. Proporcionan, dentro del conglomerado, una gran variedad de empleos en forma de industrias familiares y domésticas, particularmente en el crecido número de empresas marginales de ingeniería, en pequeña escala, que proporcionan el medio de subsistencia de gran cantidad de moradores y también la oportunidad de adquirir habilidades productivas y de empresario—es decir, el barrio mísero tiene una función importante en la adaptación económica de los aldeanos emigrantes—al ambiente económico modificado de las áreas urbanas.*

*4. Brinda a los moradores del barrio la forma de adquirir una movilidad física muy considerable, dentro del área urbana, en la búsqueda de empleo y, por su localización ubicua, ofrece la oportunidad de encontrar alojamiento suficientemente próximo al lugar de trabajo; la elevada movilidad residencial que se observa en la mayoría de estos barrios míseros, refleja el alto índice de circulación de los trabajadores en busca de empleo.*

*5. Merced a una gran variedad de potentes organizaciones sociales y comunales dentro del conglomerado, proporcionan a sus moradores el apoyo social indispensable ante el desempleo y en otras ocasiones difíciles y penosas.*

*6. Por último, y esto es de particular importancia para el problema de proporcionar vivienda urbana, estimulan y recompensan a los empresarios privados que ofrecen vivienda, en pequeña escala, ya que su organización se basa primordialmente en la inversión del propietario de la choza, durante la construcción de ésta, de modo que los cuartos puedan producir ganancias a sus distintos ocupantes—solamente en la*

*ciudad de Calcuta, las 30,000 casuchas de los barrios bajos pertenecen a 20,000 propietarios (el empresario) y sus cuartos están ocupados por la población de moradores que supera los 700,000.*[1]

John Turner ha llegado a conclusiones similares en sus estudios realizados en Perú. El escribió lo siguiente:

*La invasión de solares y otras formas de establecimiento urbano sin control no constituyen "aberraciones sociales", sino una respuesta perfectamente natural y, muy a menudo, sorprendentemente adecuada ante la situación. La tragedia no consiste en que dichos conglomerados existan—lo cual es inevitable—, sino que muchos de ellos son considerablemente peores de los que deberían ser por necesidad.*[1]

Muchos expertos reconocen ahora que los barrios establecidos por indigentes son inevitables y, de hecho, representan una solución sensata al problema particular de alojamiento para las personas de menores ingresos. Al mismo tiempo, se reconoce que no todos los conglomerados de este tipo resultan deseables ni deben ser fomentados. Un análisis cuidadoso revela que, bajo las similitudes superficiales de los barrios bajos, hay muchas diferencias considerables, tanto sociales como económicas, que acaban por redundar en divergencias considerables en su apariencia física. Turner ha estudiado este proceso en Perú y ha preparado lo que él llama una tipificación de conglomerados de viviendas.

El concepto de Turner reconoce que las áreas de estos barrios están en proceso de cambio. Algunos muestran una mejoría constante y, a la postre, llegan a ser barrios urbanos aceptables. Otros están estancados y a la deriva, y otros más se están deteriorando. Este concepto es valioso para decidir la acción gubernamental apropiada para ayudar a que los barrios bajos continúen su proceso de mejoramiento.

De esta disertación puede extraerse una conclusión fundamental que debe servir de piedra angular para cualquier programa general de la vivienda. Los recursos de vivienda, incluso en las áreas paupérrimas, deben conservarse. Debe abandonarse la táctica de mejorar los barrios bajos mediante la única medida de destruir y sustituir las moradas por otras de mejor calidad. Este procedimiento se nulifica a sí mismo porque requiere inmensas dosis de energía administrativa, embroma grandes partidas de capital, y prolonga el tiempo que se requiere para erigir una unidad de viviendas determinada, dando por resultado una ganancia nula en el renglón de recursos de vivienda (a menos que se incremente la densidad en el lugar). Por otra parte, el proyecto de remozamiento del barrio bajo interfiere con la vida de los residentes originales y redunda en perjuicios para ellos, costos, tiempo perdido, materiales de construcción, etc. Debe hacerse notar que el remozamiento de barrios bajos puede ser apropiado cuando el propósito no consiste precisamente en realojar a los residentes. Por ejemplo, el mejoramiento es adecuado cuando los barrios bajos o las áreas de miseria ocupan tierras indispensables para el crecimiento ordenado de la ciudad, o cuando se trata de tierras que constituyen un peligro real para los residentes, como es el caso de las planicies de inundación.

Si la formación de barrios bajos se produce a un ritmo que exceda la capacidad del gobierno para llevar a cabo las actividades de mejoramiento de aquéllos, debe resultar obvio el hecho de que ese esfuerzo habría sido mejor empleado si se hubiera traducido en un esfuerzo por controlar la formación de los nuevos barrios bajos.

### El vecindario en su totalidad es el foco de la atención

La "vivienda" no es la cuestión más importante para la gente de menores ingresos. En la mayoría de los países en desarrollo, la situación es tal que no es preciso que la vivienda siga normas elevadas de construcción a fin de que pueda alojar a sus habitantes. Sin embargo, la "vivienda" es el punto focal de la mayoría de los planes y programas del gobierno. El progreso se mide por el número de unidades de vivienda construidas. Tener tal mira constituye una mala interpretación del problema. La casa típica, para gente de bajos ingresos, que se construye con subsidios del gobierno consiste en un pequeño cajón (generalmente de menos de 56 metros cuadrados) construida con materiales permanentes. Casi invariablemente, cada familia puede construir una estructura que satisfaga sus necesidades mínimas de seguridad y protección contra las inclemencias del tiempo, a un costo más reducido, sin fondos ni participación del gobierno. Además, no se desea contar con materiales permanentes en los muros, sino disponer de mayor espacio vital que permita incluir un cuarto que se pueda alquilar o que ayude a reducir la densidad dentro de la casa. Las encuestas han revelado, una y otra vez, que la estructura de la casa no es un elemento crítico entre las necesidades de la familia de menores ingresos.

En vez de eso, la prioridad corresponde a los demás elementos que componen el ambiente vital en su conjunto. Entre los deseos de la gente, ocupa un lugar predominante el poder contar con un adecuado suministro de agua y con sanidad, después de lo cual se mencionan factores como calles en buen estado, alumbrado público, escuelas, instalaciones médicas y

[1] Colin Rosser, "Housing for the Lowest-Income Groups: The Calcutta Experience," *Ekistics Magazine* (Vol. 31, Núm. 183, febrero 1971), pág. 129.

# ACTITUDES DE LOS RESIDENTES DE BARRIADA RESPECTO A LA CONVENIENCIA DE LOS SERVICIOS URBANOS

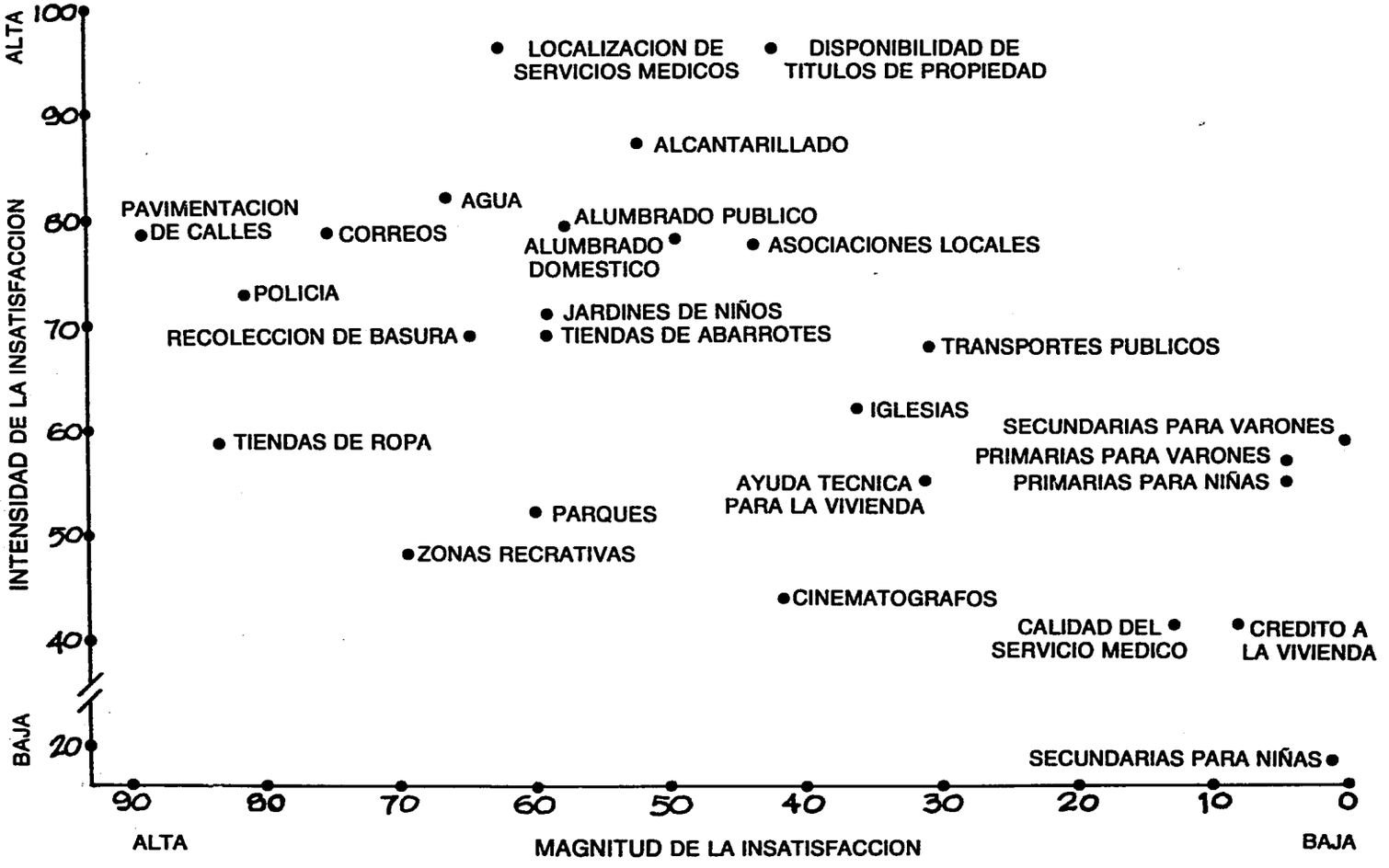



DIAGRAMA 1

servicios municipales. La tabla que presentamos a continuación, ilustra este punto. Presenta, en forma de diagrama, 26 servicios urbanos en función del grado de insatisfacción que existe en torno de cada uno, y la intensidad de dicha insatisfacción. Los servicios que se mencionan en la parte superior izquierda corresponden a aquéllos que provocaban una insatisfacción muy difundida e intensa.

Andrews y Phillips comentaron acerca de las prioridades de la vivienda en los siguientes términos:

*Las opiniones acerca de la vivienda fueron especialmente interesantes. Resulta obvio, del estudio del diagrama, que la disponibilidad de créditos para la construcción de viviendas rara vez se visualizó como problema. Esto se debió, primordialmente, a que la mayoría de los casatenientes (87 por ciento) ni lo esperaban ni lo solicitaba. Entre quienes pedían crédito, apenas la mitad llegaron a recibirlo en cierto grado; sin embargo, aun entre quienes habían pedido y habían fracasado en su solicitud, este fracaso rara vez les causó dificultades de consideración. Parecía haber cierta repulsión a asumir una obligación económica prolongada. La mayoría de las familias preferían mantener sus compromisos al mínimo e ir completando sus casas posteriormente, a medida que dispusieran de tiempo y de dinero, aun cuando esto significara a menudo una prolongación del período de construcción hasta un plazo de 10 a 15 años. La gente mostró también poco interés por recibir asistencia técnica en la construcción de viviendas, si bien es cierto que la posibilidad de obtener materiales de construcción de mejor calidad y más baratos despertó el interés de algunos.*[1]

En suma, las personas de menores ingresos afirman que lo que ellas quieren del gobierno no es una vivienda, la cual consideran que pueden proporcionarse a sí mismas, sino los recursos y servicios que se encuentran más allá de sus propias capacidades por ser demasiado onerosos, en su costo inicial, o porque están regulados o controlados por el gobierno. Lo que piden es el establecimiento de una unidad habitacional completa, no un proyecto de viviendas aisladas. Puede concluirse que el gobierno puede responder mejor a las necesidades que reconoce la gente de menores ingresos, si canaliza los fondos destinados a proyectos de viviendas de bajo costo, a la función de proveer mejores recursos y servicios al vecindario.

### La importancia de la tenencia y la asequibilidad de tierras

Uno de los aspectos intrigantes de la mayor parte de los planes nacionales quinquenales consiste en que incluyen proyecciones para el número de unidades de vivienda que han de construirse, pero rara vez contiene alguna sección que se refiera a políticas de tierras urbanas. Pese a ellos, la cuestión de la tierra es el vértice de una expansión urbana ordenada. Son muy pocas las ciudades, como Karachi, Pakistán, que disfrutan la posición favorable de contar con grandes extensiones de tierras públicas susceptibles de desarrollo. En la mayoría de las ciudades, es muy difícil la adquisición de tierras urbanas para el desarrollo, ya sea por entidades privadas o públicas y suponen considerables atrasos administrativos y altos costos para compensaciones.

La tierra urbana ha sido una área favorita para inversiones, en los países en desarrollo, para las personas pudientes; y, como resultado de la especulación, los precios de la tierra se han elevado hasta niveles fuera de la realidad. Por consiguiente, la racionalización de las políticas sobre tierras debe ser un asunto urgente para garantizar un suministro constante de tierras aptas para el desarrollo a precios razonables.

Para la familia de menores ingresos, la seguridad en la tenencia de la tierra es asunto vital. La disponibilidad de títulos de propiedad sobre tierras fue calificada como el renglón al que concedía mayor importancia la población de barriada en Perú. El hecho de que la magnitud de la insatisfacción alcanzara sólo entre el 40 y el 50 de la escala quedó explicado porque el resto de los casatenientes pensaba estar en posesión de títulos sobre sus tierras, aun cuando era probable que muchos de esos títulos fueran ilegales. En cierto sentido, el proceso mismo de la invasión de tierras es el reconocimiento de que el acceso a la tierra es el problema primordial de la familia de menores ingresos. Si el gobierno no brinda oportunidades a esa gente para que obtengan la tenencia segura de la tierra, es casi inevitable que las invasiones de solares seguirán produciéndose. Más aún, mientras la tenencia de la tierra no esté garantizada ya sea de facto o de jure, la familia de menores ingresos se mostrará comprensiblemente reacia a invertir en su unidad habitacional. En consecuencia, el área quedará estancada y a la espera de una solución para sus problemas de tenencia de la tierra.

La importancia de la tenencia de la tierra debe recibir pleno reconocimiento en los objetivos de las políticas gubernamentales. Eso estaría mucho más apegado a la realidad que los objetivos ambiciosos y muchas veces imprácticos que se proponen para los estándares de la vivienda. Por ejemplo, el Plan Quinquenal de Desarrollo, en un país africano, establece el objetivo de la vivienda como sigue: "el objetivo primordial de la política gubernamental en materia de vivienda es llegar a una situación en la que cada familia habite una casa decente, ya sea construida en forma privada o con patrocinio estatal, que le proporcione cuando me-

[1] Frank M. Andrews y George W. Phillips, "The Squatters of Lima: Who They and What They Want," *Ekistics Magazine* (Vol. 31, Núm. 183, febrero 1971), págs. 134-135.

nos los niveles básicos de salud, intimidad y seguridad".

Este objetivo se aleja totalmente de la realidad de ese país hoy día e incluso para dentro de 20 años. No hay manera de canalizar suficientes recursos, tomándolos de otros proyectos de desarrollo vitalmente esenciales, para construir la cantidad de viviendas necesarias para alcanzar dicho objetivo. Por lo tanto, no es una meta real, sino una declaración de buenas intenciones, una esperanza, sin verdadero valor práctico en cuanto a planificación para el desarrollo.

El objetivo primario de la política del gobierno debiera ser, más acertadamente, proporcionar a toda familia la oportunidad de comprar, alquilar u obtener en arrendamiento, tierra suficiente a tarifas razonables para que satisfagan sus requisitos mínimos de espacio vital, en ubicaciones convenientes para sus necesidades y en la cual puedan construir o alquilar una casa con sus propios recursos.

Semejante objetivo es infinitamente más modesto que el compromiso de proveer vivienda, pero ofrece una posibilidad real de éxito. Coloca claramente al gobierno del lado de la reforma agraria, que aunque políticamente difícil, es un asunto crucial tanto en el área urbana como en la rural. No se compromete a financiar ni a subsidiar la tierra ni la construcción ulterior. Implica la necesidad de que cada ciudadano asuma la responsabilidad de allegarse sus propios recursos. Y sin embargo, mantiene la meta de que cada individuo logre encontrar un espacio vital adecuado, lo cual representa la prioridad fundamental.

### El papel vital del sector privado[1]

El sector privado, sin organización, domina la industria de la construcción de viviendas, incluso en los países que dedican partidas comparativamente grandes a los programas de vivienda pública. El pensamiento convencional sostiene que sólo el sector público suele construir viviendas para la gente de bajos ingresos. Este razonamiento pasa por alto la enorme inversión privada que representan los barrios ocupados por invasión y las colonias urbanas no planificadas. Ese tipo de vivienda consiste, de ordinario, en una proporción que oscila entre uno y dos tercios de las viviendas existentes en una ciudad. No son insólitas las ganancias del 30 al 50 por ciento entre los inversionistas privados que se ocupan de este tipo de viviendas. El problema real, por ende, no estriba en que la inversión privada se rehúse a atender las necesidades de la población de menores ingresos, sino el hecho de que dicha inversión explote a la gente a través de alquileres elevados y hacinamiento.

Un buen ejemplo de lo que puede hacer el sector privado, en forma organizada, lo constituye el fenómeno de la "Vivienda de la Compañía" erigida en el Mathare Valley de Nairobi, Kenya. Las compañías privadas organizaron y construyeron 1,220 estructuras, con un total de 7,628 casas de una sola habitación, para alquiler. Se calcula que 33,563 personas habitan estas unidades. La idea de formar las compañías surgió de las propias zonas invadidas, pero pronto la necesidad de capital obligó a los grupos afectados a recurrir a inversionistas privados del exterior. Los dividendos han resultado tan atractivos que los inversionistas independientes dominan ahora las compañías y los moradores originales de la colonia formada por invasión ya no desempeñan un papel significativo. Se adoptaron dos métodos básicos para organizar el proyecto: en algunos casos, la compañía construyó las unidades de habitaciones y las alquiló; y en otros, los accionistas recibieron la asignación de solares en los cuales podían construir casas y las alquilaban directamente. Los dividendos financieros, que se ilustran en la tabla siguiente han sido considerables.

Las viviendas construidas por las compañías se han erigido en terrenos sobre los cuales aquéllas ejercían propiedad legal, pero las viviendas han sido ilegales, en su mayoría, en cuanto a que no observan los reglamentos de la ciudad y en que su construcción no contó con el permiso de planificación correspondiente. El gobierno no ha intentado aún emplazar a las compañías ni detener sus actividades. En las construcciones más recientes, varias compañías han intentado mejorar la calidad empleando materiales permanentes. En términos generales, las viviendas de la compañía son considerablemente mejores que las que pueden encontrarse en las colonias vecinas establecidas por invasión. Los alquileres son también más altos, pero el margen de utilidades reflejan la escases de alojamientos.

La experiencia de las compañías en Kenya no es la respuesta, en su forma actual, al problema de la vivienda para la población de menores ingresos. Pese a ello, demuestra que la empresa privada puede organizarse para hacer una aportación importante al mercado de la vivienda barata. Corre ahora por cuenta de los gobiernos el encontrar la forma de estimular los programas de habitación de las compañías, reconociendo al mismo tiempo el interés público y protegiendo a la familia de escasos recursos contra la explotación.

Está claro que el gobierno, independientemente de sus deseos, no puede llevar a cuestas la carga de dar albergue a los pobres urbanos. Los gobiernos no cuentan con los recursos ni con la capacidad administrativa suficientes para centralizar esta tarea masiva. Por lo tanto, debe asignarse al sector privado la tarea principal en materia de construcción de viviendas. El papel del gobierno debe consistir en propiciar el ambiente

[1] Por sector privado entendemos tanto el sector privado organizado, tal como las compañías constructoras, como el sector privado no organizado que se compone de ahorros individuales, inversiones, obras de ayuda propia y pequeños contratistas.

Tabla 1

RENDIMIENTO DE LA INVERSION EN DOS COMPAÑIAS

| | *Compañía A (Chelines Keyna)* | *Compañía B (Chelines Keyna)* |
|---|---|---|
| *Costos de capital* | | |
| Acciones en la compañía | 500 | 1,050 |
| Total de construcción de edificios | (2,250) | (2,500) |
| Madera para muros | 800 | 900 |
| Postes | 100 | 100 |
| Techo de hierro corrugado | 600 | 500 |
| Cemento para pisos | 500 | 500 |
| Mano de obra (contratada) | 250 | 500 |
| Costos totales de capital | 2,750 | 3,550 |
| *Ingreso y costos mensuales* | | |
| Ingreso por alquiler (6 cuartos @ 70/persona) | 420 | 420 |
| Costo mensual total | (170) | (190) |
| Alquiler del lote | 80 | 100 |
| Salario del gerente (400 chelines prorrateados entre 26 cuartos) | 90 | 90 |
| Utilidad mensual (neta) | 230 | 230 |
| Utilidad anual | 3,000 | 2,760 |
| *Rendimiento de la inversión* | | |
| Rendimiento anual (Utilidad anual /capital total) | 109 % | 78 % |
| Períodos de carga rentable, total de meses | 12 | 16 |
| Período de construcción, en meses | 1 | 1 |
| Períodos de utilidad mensual, en meses | 11 | 15 |

Fuente: Joan Richards, estudio inédito, Nairobi Town Planning Department.

dentro del cual el sector privado pueda llevar a cabo su labor, salvaguardando al mismo tiempo la seguridad del pueblo contra la explotación.

### Creación de canales para la movilidad hacia arriba

En el corazón de la cuestión se encuentra la necesidad de que el gobierno cree canales para la movilidad ascendente de las personas de menores ingresos. La vivienda, por abundante que sea e independientemente de su calidad, no puede satisfacer necesidades como contar con un empleo, impartir educación a los niños, participar en el proceso de toma de decisiones de la comunidad o tener el sentimiento general de que mañana será un día mejor.

El asunto crucial viene a ser en qué forma creará el gobierno dichos canales de movilidad ascendente. La cuestión concierne mucho más que el aspecto del ambiente físico, si bien éste es importante. Implica estructurar programas económicos adecuados a las habilidades y capacidades limitadas de la población de menores ingresos. Debe haber una esperanza de encontrar empleo. Significa proporcionar servicios sociales que comuniquen al personal de menores ingresos con los procesos de decisiones de la comunidad en su conjunto, para demostrar que los puntos de vista y la opinión de los primeros son tomados en cuenta. Ello implica un mejoramiento constante en el nivel del ambiente físico.

Aun si por algún milagro fuera posible proporcionar un vecindario y viviendas completamente estándar, esto no sería indispensable para demostrar las buenas intenciones del gobierno. La sorpresa del autor ha sido constante durante sus entrevistas con las personas de menores ingresos que habitan los barrios bajos de In-

dia, Kenya, Ecuador, Brasil y otros países, al comprobar cuán modestas son sus espectativas. Cuando se les pregunta cómo podría mejorar su ambiente físico, la respuesta es siempre referente a cambios cuantitativos. Una nueva tubería, pavimentar una calle, una nueva escuela, etc., son las necesidades que suele reconocer la población de menores ingresos. Estaría bien orientado el gobierno que se asegurara de que toda la población de menores ingresos recibieran algún beneficio evidente, de los limitados recursos disponibles, en vez de hacer caso omiso de las necesidades de la masa para gastar abundantemente en las minorías afortunadas.

En el concepto de proporcionar canales para la movilidad ascendente va implícito el reconocimiento de que la gente de menores ingresos está dispuesta a trabajar para mejorar sus condiciones de vida siempre que cuenta con la esperanza de alcanzar el éxito. Observaciones realizadas en todo el mundo confirman esta suposición. Se han registrado numerosos casos en que la iniciativa local logra mejorar los vecindarios de los barrios bajos. En la mayoría de los casos, la seguridad en la tenencia de la tierra ha impulsado a la gente para que emprenda las tareas de mejoramiento.

Un buen ejemplo lo constituye el área Douar Youssef B. Alli, en las afueras de Marrakesh, Marruecos. La colonia comenzó hace unos 15 años, con la invasión tradicional de los pobladores que trataban de escapar de la elevada densidad de Medida. En consecuencia, se establecieron al azar, en una configuración que tenía más de aldea que de ciudad. Después, una vez que el gobierno reconoció la tenencia de tierras en la región, las estructuras tradicionales de barro se convirtieron rápidamente en construcciones de materiales permanentes. Ahora cuentan también con electricidad y con otras formas de infraestructura. Este mismo concepto es el fenómeno que describe Turner como causa que ha hecho posible el "vecindario incipiente y en vías de mejoramiento" de los países de América Latina.

El ejemplo más espectacular de mejoramiento alcanzado por mano propia, conocido por el autor, se produce diariamente en Guayaquil, Ecuador. Hay entre 300,000 y 400,000 pobladores en un área llamada "los barrios suburbanos" y el total aumenta continuamente. El crecimiento espacial de los barrios suburbanos se debe a la expansión que se produce en las áreas "de marea" situadas al Oeste de la ciudad. El proceso es un ejemplo dramático de la lucha del hombre por el espacio vital en la ciudad. En primer lugar, una vez que se hicieron arreglos con la estructura local del poder, la familia se instalaba en un albergue compuesto por postes de bambú. Estas áreas suelen establecerse en forma ordenada para permitir una eventual ampliación de la red de calles de la ciudad. El espacio ocupado está expuesto a la diaria inundación de las mareas. En segundo lugar, la familia establece una choza sobre pilotes por encima de la superficie que alcanzan las aguas. En tercer término, la morada queda unida a una red de pasadizos muy endebles que la comunican con la tierra seca. A continuación empieza el proceso de mejoramiento. Poco a poco, el solar se rellena de cascajo y tierra, hasta que emerge por sobre la superficie del agua. Simultáneamente, se mejoran los cimientos de la casa hasta que, a la larga, se sustituyen por materiales permanentes. Al final, después de algunos años en ciertos casos, surge sobre tierra seca una casa de calidad razonable. Las casas del área están en diferentes fases de terminación, especialmente en los linderos de los barrios suburbanos—prueba visual de la increíble voluntad de la gente que trabaja para superar su propia vida.

El establecimiento de canales de movilidad ascendente para la población de menores ingresos en cuanto a ambiente físico, futuro económico y desarrollo social, debe representar otra piedra angular de la política pública para con la gente de menores ingresos. Las pruebas indican que esa gente responde positivamente.

## Capítulo III

# LA EXPERIENCIA EN LUGARES Y SERVICIOS

Ahora es cada vez mayor el interés que se demuestra por los proyectos de lugares y servicios como solución al problema de alojamiento para la población de menores ingresos. El título "lugares y servicios" agrupa una gran variedad de proposiciones. Todos los programas son similares en cuanto a que no proporcionan una unidad de vieindas terminada en el proyecto inicial y, por consiguiente, son menos costosos en cuanto a construcción. Dentro de la categoría de proyectos sobre lugares y servicios se han destacado los siguientes tipos generales:

Terreno baldío, subdividido en lotes, con una toma común de agua para atender cierto número de lotes, letrinas comunes y calles sin pavimentar.

Lotes, contando cada uno con una toma de agua y con su propia letrina, tanque séptico o conexión al drenaje.

Lotes, cada uno con los servicios anteriores y, además, con una pequeña construcción independiente que albergue las instalaciones básicas.

Lotes, contando cada uno con una casa parcialmente terminada, que puede consistir en un embasamiento, solo o con apoyos y techo, o un cuarto completo al que puedan hacerse adiciones.

En un grado mucho menor o mayor, los proyectos de lugares y servicios proporcionan menos infraestructura que un proyecto de vivienda económica completo. Los mayores ahorros en cuanto a costos se logran en el renglón de la vivienda y, en menor grado en el de la infraestructura. Desafortunadamente, y a pesar de la abundante literatura referente a los diversos proyectos de lugares y servicios, se ha realizado muy escaso análisis sistemático en cuanto al aspecto económico de los proyectos en términos de dinero en efectivo, tiempo de construcción y costo total versus proyectos de vivienda económica. Pese a ello, las breves descripciones que a continuación damos acerca de varios proyectos de lugares y servicios son útiles para entender el alcance de lo que se ha intentado y para identificar algunos de los problemas que han surgido y así poder examinarlos ulteriormente.

### La experiencia en la India

La India ha sido un pionero reluctante de los proyectos sobre lugares y servicios. La actitud del gobierno ha sido considerar que los proyectos de lugares y servicios no satisfacen los intereses primordiales del desarrollo urbano. Sin embargo, se han emprendido varios proyectos interesantes. Dos planes, que datan de principios de la década de 1960 en Madrás y Nueva Delhi, revisten interés particular porque ilustran las ventajas y las desventajas de los proyectos sobre lugares y servicios.

#### Plan de lotes abiertos en Madrás

La Junta Estatal de la Vivienda de Madrás fue una de las más diligentes y bien administradas de la India. Construyó sistemáticamente más de las viviendas proyectadas, absorbiendo las subvenciones del gobierno central destinadas a otras ciudades y que no habían sido gastadas. Pese a ello, Madrás perdió terreno, en la década de 1950, en lo referente al problema de los barrios bajos. En 1950 había aproximadamente 300 áreas designadas como barrios bajos y, para 1966, alrededor de 180 habían sido remozadas: un logro muy notable. Sin embargo, el total había crecido a 700 áreas de barrios bajos, con una población indigente de más del doble (600,000 personas) de la de 1950. En este tiempo, la Junta Estatal de Salud experimentó con el plan de lote abierto, si bien es cierto que no lo apoyó como una solución positiva al problema de la vivienda. Los proyectos de lote abierto comprendían 25 lotes por acre (0.4 ha), un embasamiento de tierra de 20 por 30 pies (6 por 9 metros), tubería compartida para el agua, lavabo y baño de concreto en un rincón del lote (4 unidades se combinaban para formar una estructura). Además, la familia recibía materiales y un pequeño pago en efectivo para contratar mano de obra capacitada, cuando necesitaba construir su casita. Las familias (en esas fechas) pagaban aproximadamente 40 centavos de alquiler al mes, pero sólo alrededor de la mitad de los alquileres se cobraron efectivamente. Todo el proyecto contó con fuerte subsidio.

Los planes de lote abierto tuvieron mayor aceptación que los vecindarios que también construyó la Junta Estatal de la Vivienda. Los residentes consideraron que, en el primer caso, contaban con más espacio; que los alquileres eran más bajos y que la construcción les pertenecía.

### El esquema Jhuggi Jhonpri, Nueva Delhi

Este esquema se puso en ejecución sobre terreno virgen, a varios kilómetros del límite de la ciudad. Alrededor de 20,000 familias participaron en la operación. Estas familias se vieron obligadas a reinstalarse en ese lugar a raíz de que sus barracas fueron demolidas, por la fuerza, en la ciudad. Los lotes contaban con 225 pies cuadrados (21 m²) (extremadamente pequeños para establecerse en forma permanente). La familia erigía su propia casa con los materiales disponibles. Cada lote se amparaba en un contrato de arrendamiento por un año (renovable). El suministro de agua consistía en líneas de tuberías, y los servicios sanitarios se proporcionaban mediante instalaciones públicas comunales (una por cada 6 familias). El alquiler era inferior a un dólar al mes, pero a menudo no se cobraba. Aunque el plan disponía algunas áreas para actividades comerciales, nada se había hecho para desarrollar dichos lugares, y algunos individuos emprendieron una amplia variedad de pequeños negocios en toda el área del proyecto. No había oportunidades laborales cercanas, salvo en lo referente a las actividades en pequeña escala que emprendían los propios residentes. Por lo anterior, la mayoría de los trabajadores se vieron obligados a trasladarse a la ciudad en busca de trabajo.

Muchas familias rechazaron los alojamientos que se les ofrecían según este esquema y regresaron a las barriadas de la ciudad después de vender sus derechos sobre el lote que les correspondía. Algunas personas de mayores ingresos pudieron así obtener los derechos de arrendamiento sobre varios lotes continuos, lo cual les permitió construir casas más espaciosas. Nada se había hecho para despojar a esas familias de los terrenos adquiridos de esta manera ilegal.

El esquema Jhuggi Jhonpri ilustra muchas de las razones por las cuales fracasaron los anteriores proyectos de lugares y servicios. La distancia a la ciudad era demasiado grande. No se tomó en consideración el importante factor de que hubiera oportunidades de empleo a corta distancia. Las familias fueron forzadas a venir al lugar por el poder policiaco. La administración y el mantenimiento del proyecto fueron en extremo descuidados. En consecuencia, los opositores del concepto de lugares y servicios encontraron recursos suficientes para seguir combatiendo estos proyectos. De hecho, las deficiencias no se reflejan en el proyecto mismo, sino en la planificación y la administración con los cuales dicho proyecto se puso en ejecución.

### Dakar, la experiencia en Senegal

Senegal llegó a la conclusión de que no era posible hacer frente al rápido incremento de la población de barrios invadidos por indigentes, o barrios bajos, con los programas de vivienda convencionales. En el Segundo Plan de Cuatro Años, 1965-69, se incluyó un método de lugares y servicios, diseñado para proporcionar un nivel aceptable de sercivios urbanos a la población de menores ingresos. El esquema fue dominado "Parcelles Assainies" y consistió en desescombrar terrenos para establecer un centro de viviendas, y proporcionar servicios públicos, otros servicios e instalaciones para la comunidad. En este plan, se reservaba también espacio para comercios, pequeñas industrias y artesanías. Dentro de un mínimo de normas generales, los residentes podían construir sus moradas, a su gusto, de acuerdo a sus posibilidades.

Durante el período en que se desarrolló este plan, el gobierno construyó un proyecto piloto de lugares y servicios en Pikine, suburbio de Dakar. Constaba de aproximadamente 4,000 lotes en un terreno de alrededor de 120 hectáreas. El proyecto se estableció totalmente con familias que constaban de un promedio de 9 ó 10 personas. La infraestructura incluyó calles sin pavimentar, suministro de agua a tuberías, instalaciones sanitarias comunales, incluyendo lavabos, baños y lugares para tirar basura (todo ello en proporción de una unidad por cada 100 familias). Los ingenieros militares ejecutaron el proyecto y el gobierno retuvo la propiedad sobre la tierra. Los residentes recibieron cierta asistencia técnica, pero ninguna ayuda financiera en la construcción de sus viviendas. El costo de la infraestructura ascendió a aproximadamente a 280 dólares por lote.

El gobierno de Senegal se interesa ahora por ampliar el Programa Parcelles Assainies y éste constituye un componente importante del Tercer Plan de Cuatro Años, que prevee proyectos en la periferia de 8 ciudades. Alrededor de 560 hectáreas están previstas para su preparación, y alojarán a 100,000 personas en Dakar y a 60,000 en otras ciudades. Esto representa un compromiso importante en la solución que ofrece el plan de lugares y servicios y constituirá un interesante caso práctico sobre el posible éxito de emprender este programa en grandes proporciones.

### La experiencia en Zambia[1]

John Collins estudió la evolución de las políticas de la vivienda en Zambia desde la época anterior a la independencia hasta 1968. En esa época, el gobierno percibió la inutilidad de las soluciones convencionales en materia de vivienda para hacer frente al rápido crecimiento urbano de Lusaka y trató de iniciar proyectos de lugares y servicios. En su tesis, Collins analiza con gran perceptividad el éxito y el fracaso de las nuevas políticas.

El gobierno de Zambia heredó un sistema tradicional basado en el criterio británico colonial que se insti-

[1] John Collins, *The Evolution of Urban Housing Policies in Zambia with Particular Reference to Lusaka* (tesis inédita, Columbia University, 1970).

tucionalizó en los días de la independencia. Se organizó para atender las necesidades de los europeos, y era poco pertinente para con los africanos, quienes en realidad se veían estimulados a vivir forzosamente fuera de la ciudad. Los esfuerzos iniciales del gobierno se dirigían a mejorar los niveles de la vivienda y a proporcionar casa a todos los africanos. Pronto resultó evidente la imposibilidad de implementar estas políticas y se concedió mayor atención al concepto de lugares y servicios como un medio de satisfacer las necesidades de vivienda para la población de menores ingresos. Como lo señala Collins, la razón subyacente para optar por el programa de lugares y servicios fue primero una reacción negativa frente a la imposibilidad de controlar las colonias no autorizadas, con sus correspondientes riesgos para la salud, su miseria y su desempleo. El resultado fue una concepción de los lugares y servicios que no los visualizaba como un programa positivo, sino como una medida provisional de la que podía echarse mano mientras era factible proporcionar una unidad de vivienda estándar a cada familia.

Esta actitud redundó en una consideración fallida y ajena a la realidad en cuanto a la necesidad de garantizar la tenencia de la tierra, lo cual constituye un principio fundamental de todo programa de lugares y servicios. Más aún, el programa de lugares y servicios se injertó en un tejido, de por sí bastante complejo, de instituciones de la vivienda en los niveles nacional y local, con la correspondiente confusión administrativa y una contraproducente superposición. Empero, se emprendieron varios proyectos importantes y sus experiencias brindan pistas útiles para comprender los puntos fuertes y las debilidades del método de lugares y servicios. Collins desarrolló tres casos prácticos de proyectos de lugares y servicios en el curso de sus tesis.

**Nueva Kanyama**

Este proyecto se inició en 1963 con el fin de proporcionar un "área temporal de reinstalación" donde la gente pudiera construir sus propias casas mientras las viviendas permanentes del gobierno les eran asequibles. El sitio elegido era inadecuado para la vivienda permanente porque su textura era demasiado rocosa y el terreno era plano. Se encontraba a 2.4 kilómetros del centro de la ciudad. Se trazaron 720 lotes, con 75 pies (22.8 metros) de fondo y 40 ó 55 pies (12.2 ó 16.7 metros) de frente. Se proporcionaban servicios mínimos—tomas de agua colocadas a intervalos, a lo largo de caminos de tierra suelta; tubería superficial para ahorrar lo correspondiente a la excavación en la roca. La cuota mensual era de 1.05 dólares por el agua de cada lote. Se garantizaba la tenencia durante 5 años, pero las estructuras tenían que mantenerse en forma temporal. Los residentes de la zona empezaron a quejarse, al poco tiempo, por el carácter provisional del proyecto, en particular por el mal estado de los caminos y la falta de servicio de recolección de basura. Para mayo de 1966 la población había aumentado a 7,961 personas, con un promedio de 11.4 personas por casa. Aproximadamente el 22 por ciento eran moradores adultos que pagaban alquiler. El proyecto también incluía algunos aspectos de construcción permanente, ya que el 69 por ciento de las casas estaban construidas con ladrillos horneados o bloques de concreto, en vez de las estructuras de ladrillo de lodo características en los centros habitacionales ocupados por invasión.

El Consejo de la Ciudad respondió a los residentes incrementando lentamente las comodidades urbanas. El suministro de agua se aumentó y se ofrecieron tomas de agua corriente a todos los propietarios de lotes que estuvieron dispuestos a pagar una cuota de $36.50 dólares por conexión y a recibir un suministro medio. El capital necesario se cargó a los fondos generales de la vivienda. Se permitió la apertura de mercados. Los caminos fueron mejorados, también con un cargo por servicio. Se reconoció en forma general que el carácter de Nueva Kanyama era de naturaleza permanente.

El concepto de colonia urbana provisional para la población de menores ingresos representa tal vez una imposibilidad. Sin embargo, por el hecho de haber iniciado el establecimiento de Nueva Kanyama como una colonia "temporal" se despertó una gran confusión entre los residentes, lo cual retardó posiblemente el mejoramiento natural del área. El sitio fue mal elegido para una colonia de esta índole, y probablemente no se habría utilizado si desde el principio se hubiera tenido en mente el concepto de un centro habitacional permanente. Ahora, el gobierno se enfrenta a la necesidad de gastar más, en mejoramientos, de lo que hubiera sido preciso erogar sobre otras bases.

**Marrapodi-Mandevu**

Este proyecto se proponía el mejoramiento de una área poblada sin autorización. El lugar no contaba con servicio alguno del gobierno; el agua se traía de pozos poco profundos, excavados a mano, o de arroyos cercanos, y los caminos eran solamente veredas locales. La respuesta del gobierno consistió en tratar de introducir un programa de mejoramiento, superponiendo una estructura vial de calles cuadriculares, y en asignar solares a los residentes. No se prestó atención a las características propias del área en la iniciación del proyecto. El programa fue a la deriva durante varios años por una constante secuencia de errores administrativos y de planificación. Collins describe en detalle la confusión provocada por el considerable número de agencias gubernamentales, locales y centrales, que contradecían recíprocamente sus decisiones, eran incapaces de una labor coordinada, y retrasaban las obras en diversas fases del programa, dando lugar a

plazos desordenados. La moraleja que puede extraerse de lo anterior es que la instalación de un programa de lugares y servicios orientado hacia el mejoramiento debe empezar con un plan administrativo y financiero simplificado y bien elaborado. La cooperación y el apoyo de la gente son factores que deben obtenerse por anticipado. Cuando se inicia la implementación, el gobierno debe estar preparado para llevarla a cabo con diligencia. La tentativa de superponer un plan rígido sobre una área particular debe ser evitada a toda costa. En el proyecto Marrapodi-Mandevu, cada uno de los principios mencionados fue violado en forma ostensible.

**Chainama Hills**

El proyecto Chainama Hills representó un intento por establecer un nuevo proyecto de lugares y servicios en tierra virgen. El criterio básico para la selección del lugar fue que, de ese modo, el proyecto quedaría fuera de la vista del camino principal (lo cual es un indicio de la reluctancia del gobierno por visualizar los proyectos de lugares y servicios como una contribución positiva para resolver el problema de la vivienda). El lugar tenía también que ser adecuado para la excavación de letrinas de pozo. Chainama Hills fue seleccionada porque quedaba oculta a la vista detrás de la cumbre de una colina próxima al camino principal hacia el aeropuerto internacional. Para este proyecto, se planearon 3,000 lotes aproximadamente, a 13 kilómetros del centro de la ciudad. Aprovechando la experiencia del esquema empleado en Marrapodi, el gobierno decidió iniciar un programa intensivo y abreviar los procedimientos burocráticos habituales. Esto dio por resultado la creación del 90 por ciento de los lotes, listos para ser habitados, en un plazo de 9 meses, lo cual constituye un logro excelente. El nivel de servicios era caminos de grava, una tubería de agua para cada 25 lotes, y la necesidad de que los residentes excavaran sus propias letrinas de poco (las losas eran proporcionadas por el Consejo). El costo promedio por lote se calculó en $196.00 dólares. Se incluyó un programa de vivienda básica con una serie de esquemas alternativos, además de algún personal técnico de asesoría. Aunque surgió una serie de problemas, el proyecto fue mucho más fluido y expedito que los intentos anteriores. Antes que se cumplieran 9 meses, desde la aprobación del esquema, se habían asignado 2,766 lotes y las actividades de construcción estaban en proceso (se habían terminado 103 casas).

Al poco tiempo, el Consejo suspendió el proyecto. Se adujeron dos razones: 1) el aspecto general que ofrecía el proyecto era muy similar al de las colonias no autorizadas (existía gran preocupación por la apariencia del proyecto, visto desde el aire, por las personas que se aproximaban al aeropuerto, si bien era cierto que el proyecto no era visible desde el camino); y 2) el proyecto tenía la apariencia de un barrio bajo para gente de una clase homogénea que se consideraba incongruente con el humanismo de Zambia. Este desafortunadísimo final no oscurece las importantes conclusiones que pueden sacarse de este proyecto. Los esquemas de lugares y servicios pueden construirse en forma rápida y eficiente, a un costo razonable, y la gente *siempre* responde (esto último resultó todavía más notable debido a que el proyecto se desarrolló a 13 kilómetros del centro de la ciudad).

**La experiencia en Chile**

Robert Merrill ha estudiado la experiencia de la vivienda en Chile. Señala que, a fines de la década de 1960, Chile contrajo el mayor compromiso nacional para la construcción convencional de viviendas en América Latina. Sin embargo, a pesar de ese compromiso, el programa chileno nunca ha logrado alcanzar sus objetivos—objetivos que fueron establecidos con apego a la realidad y de manera bien documentada. Las cuatro principales conclusiones que este autor encuentra para explicar el fracaso son las siguientes:[1]

*1. Un alto índice de retraso e incumplimientos de las obligaciones hipotecarias en el sector público ocasiona el debilitamiento de los recursos de capital de las instituciones de vivienda pública y, por ende, reduce su capacidad para construir nuevas unidades.*

*2. La tendencia de los costos relativos de construcción hacia el encarecimiento, aunada a un incremento en el volumen, condujo a una posible situación en la cual, cuanto más se esforzaba el sector chileno de la vivienda por alcanzar sus metas en el renglón de construcción de casas, tanto más ascendían los costos relativos, obstaculizando así el logro de dichas metas.*

*3. La sobreestimación de la capacidad de pago de una gran porción de la población chilena provocó una situación en la cual los grupos de menores ingresos más afectados por el problema de la vivienda eran precisamente quienes resultaban menos beneficiados por los programas oficiales.*

*4. La falta de atención al desarrollo metropolitano futuro (sobre todo en Santiago), construyendo áreas vastas y homogéneas de viviendas para gente de bajos ingresos, con un mínimo de instalaciones y servicios comunales.*

En 1967, Chile reconoció la necesidad de revisar sus políticas en materia de vivienda, y se implantó un nuevo enfoque. Merrill define este cambio como un viraje, de la concepción "sectorial" de la vivienda,

[1] Robert N. Merrill, *Participation of the Public, Private, and Popular Sectors in the Implementation of a Structural Housing Policy: The Case of Chile*, título provisional de la tesis, agosto 1970.

hacia una visión "estructural". Lo describe de este modo:

*A medida que maduran los puntos de vista acerca de los problemas urbanos y de la vivienda, muchos países en desarrollo y en especial América Latina parecen dar un viraje, de la visión básicamente* sectorial *de los problemas de la vivienda, hacia una visión* estructural. *En vista de que este viraje parece ganar momentum, me parece apropiado agregar algo acerca de ambos puntos de vista.*

*Mientras la visión sectorial ha considerado tradicionalmente que el problema de la vivienda se resuelve produciendo suficientes unidades de habitación con un nivel mínimo de características generales, capaces de satisfacer la necesidad que impone el crecimiento de la población, el déficit existente y las futuras pérdidas de recursos habitacionales, la visión estructural sostiene que la industria convencional de la construcción está subdesarrollada, en conformidad con la situación general de subdesarrollo económico, agregando que la capacidad de pago de la mayoría de la población es tan baja que le impide sufragar incluso la cantidad limitada de viviendas que se producen con un nivel mínimo de calidad. El hecho de que la concepción estructural resulta, cuando menos, más realista que la otra, se evidencia por la futilidad de los planes de vivienda, de largo alcance, concebidos en Chile y por el creciente déficit de la vivienda en toda América Latina.*

*Tal vez la característica más significativa de la visión estructural consiste, sin embargo, en que si bien es cierto que reconoce las limitaciones de los procesos de construcción convencionales para satisfacer la creciente necesidad de vivienda para los grupos de bajos ingresos, también reconoce los recursos potenciales de esos grupos e intenta fortalecerlos en el proceso de solucionar el problema de la vivienda para la población de bajos ingresos. . . Lejos de concretarse a establecer programas gubernamentales de ayuda propia en materia de vivienda, que son muy comunes en toda América Latina, la visión estructural reconoce la potencialidad de los procesos naturales de construcción que se producen independientemente de la autoridad legalmente constituida y, con frecuencia, en oposición a ella.*

*Sin embargo, la solución efectiva a los problemas de la vivienda de cada familia marginada o de escasos recursos radica en la incorporación social y económica de los grupos marginados (en el sentido de que esos grupos no han participado plenamente en el proceso de desarrollo socieconómico) dentro de la vida urbana y nacional. De acuerdo con la visión estructural, cada familia marginada se esfuerza por encontrar su propia "solución al problema de la vivienda" mediante un proceso de mejoramiento gradual, de acuerdo con los progresos alcanzados en el proceso de su integración socioeconómica. Más aún, desde el momento en que se reconoce el hecho de que este proceso de integración socioeconómica gradual y de paulatino mejoramiento del ambiente se produce con la intervención de las autoridades o sin ella—y en ocasiones a pesar de ella—el meollo de la política estructural en materia de vivienda consiste en aprovechar los recursos de los grupos de menores ingresos, tratando de ordenar y acelerar esos procesos de construcción espontáneos.*

Aunque el término "estructural" parece confuso con referencia a la vivienda, los conceptos son claramente congruentes con los puntos descritos en el Capítulo II de este estudio como suposiciones básicas de política que deben sustentar toda política nacional de la vivienda para que resulte significativa. Chile se esfuerza por implementar el nuevo método a través de un "programa de mejoramiento progresivo". El programa destaca el mejoramiento inicial al nivel ambiental, en las áreas urbanas, con la terminación gradual de los servicios urbanos, el alojamiento y el mejoramiento de las casas. La columna vertebral del programa, en su aspecto financiero, es el Plan de Ahorro Popular (PAP) que consolidó 16 programas de crédito a la vivienda en 5 planes básicos para proporcionar diferentes soluciones al problema de la vivienda. Los 5 planes son:

**Plan 1:** Lugar de la operación, primera etapa
Terreno, promedio 170 m²
Agua, una toma por vivienda
Electricidad, una toma por vivienda
Recubrimiento de madera para paredes y techo de una casa provisional

**Plan 1:** Lugar de la operación, segunda etapa
Urbanización completa, alcantarillado y pavimentación

**Plan 2:** Lugar urbanizado
Igual al Plan 1, segunda etapa

**Plan 3**
Lugar completamente urbanizado
Casa básica (20 m²) de material definitivo o
Casa básica (36 m²) sin paredes interiores ni acabados

**Plan 4**
Lugar completamente urbanizado
Casa familiar, morada de dos dormitorios, totalizando aproximadamente 43 m². Basada en un plan estandarizado, puede ser de ladrillo, madera o páneles prefabricados, y puede ampliarse con dos habitaciones en la parte de atrás.

**Plan 5**
Lugar completamente urbanizado
Apartamento de dos dormitorios (generalmente en un edificio de 4 pisos) de aproximadamente 45 m²

Una familia puede ser aceptada para participar en los planes, inscribiéndose en el sistema PAP y acumulando la cantidad necesaria de ahorros. Una vez que alcanza el nivel adecuado de ahorros, la Corporación Habitacional de Servicios (CORHABIT) asigna a la familia un lote o una casa proporcionada por la Corporación de la Vivienda Nacional (CORVI). Si se va a emplear el Plan 3 o el 4, las casas pueden construirse de acuerdo a esquemas de ayuda propia organizados a través de cooperativas, directamente por CORVI, o mediante contratistas privados. También es posible ser admitidos en los planes de préstamos para mejoramiento a fin de superar la calidad de las casas en el programa. Todo el programa está encauzado hacia la descentralización a nivel de distrito, para satisfacer las necesidades locales. El nuevo énfasis del programa data de 1967, y sus resultados se ilustran en la tabla siguiente.

El notable éxito de haber alcanzado y sobrepasado los objetivos del plan debe acreditarse al país. El rápido desarrollo del Programa PAP se muestra en la Tabla 3.

Evidentemente, el programa no ha satisfecho todavía en forma cabal las necesidades del país, pero su rápida expansión, desde que se instituyó, constituye un buen augurio para lo futuro. Es interesante hacer notar que la opción de "lugares y servicios" es, con mucho, la más popular de las alternativas para la vivienda (junto con el Plan 4). Empero, la experiencia recabada hasta la fecha ha demostrado que ha habido poco desarrollo progresivo en realidad. Las familias ubicadas en los lugares o terrenos del Plan 1 han permanecido allí o se han mudado a una casa del Plan 4. Además, se ha usado muy poco al acervo de disposiciones para conceder préstamos para el mejoramiento de la vivienda, en primer lugar por falta de fondos. Las razones de la falta de desarrollo progresivo atañen a la tesis central presentada en este trabajo, en el sentido de que se mejorarán las viviendas en los lotes del plan de lugares y servicios si la gente recibe apoyo. Merrill concluye que en Chile, el mejoramiento ha sido precario básicamente por lo siguiente: 1) falta de comprensión de la gente acerca de sus opciones para el mejoramiento; 2) falta de énfasis y, en consecuencia de fondos para los préstamos tendientes al mejoramiento de la vivienda; 3) estrictos reglamentos municipales y de la CORVI que exigen la aprobación oficial para cualesquiera mejoramientos y demandan la construcción de una vivienda estándar CORVI en el lugar mejorado.

Otro problema fundamental del programa PAP es la cantidad de retrasos entre las familias participantes. Casi las dos terceras partes de las familias incurren en retrasos de tres meses o más. Esto representa una pérdida grave para los fondos revolventes en que se basa el programa. Merrill sugiere que el problema puede atribuirse en parte a los procedimientos administrativos que se emplean para los cobros—no se envían recibos mensuales y los pagos se reciben únicamente en las oficinas de la CORHABIT. Además, se ha establecido la tradición de que los retrasos se condonan en las casas del gobierno, precedente difícil de borrar.

Merrill sugiere que la experiencia chilena con sus nuevas políticas en el renglón de la vivienda es optimista y se a dirigido claramente por la ruta adecuada. Aun quedan problemas por resolver, pero la naturaleza de éstos es más administrativa que física. Merrill califica de urgente la necesidad de una mejor comunicación entre la población y las organizaciones implicadas; en la introducción de una mayor flexibilidad para ofrecer respuestas individuales al programa, y en incrementar la descentralización en los procesos de decisión e implementación. En su conjunto, la experiencia de Chile ofrece los comienzos de un modelo que otros países pueden seguir para preparar una respuesta adecuada a las necesidades de la gente de menores ingresos en lo tocante al alojamiento y a los ambientes de vecindarios progresistas.

### La experiencia en otros países

Los breves bosquejos aquí presentados acerca de sumarios de lugares y servicios no abarcan, en modo alguno, las experiencias de los países correspondientes con dichos proyectos. En casi todos los países en desarrollo ha habido alguna experiencia similar con los lugares y servicios, a menudo combinada con esquemas de vivienda de ayuda propia, núcleos habitacionales u otras estructuras parcialmente terminadas. Entre los países que tienen considerable experiencia, en América Latina, podemos contar a Perú y a Colombia, además de Chile. En Colombia, el Instituto de Crédito Territorial (ICT) ha trabajado con proyectos de lugares y servicios combinados con vivienda de grupo con ayuda propia desde hace algunos años. El ICT ha vuelto a destacar recientemente el concepto de lugares y servicios, después de que sus programas se habían desviado hacia soluciones más costosas.

En Africa, Marruecos tiene varios esquemas de lugares y servicios que se encuentran en etapas avanzadas de planificación. Aquí, el énfasis se coloca en la "provisión progresiva" lo que significa que el gobierno celebra un contrato con el propietario del lote para proporcionarle la infraestructura correspondiente, en un período de 10 años, de acuerdo con un calendario fijo, a medida que el residente realiza sus pagos. Kenya ha estado considerando la factibilidad de un importante programa de lugares y servicios. Su Plan Quinquenal previó 25,000 lotes para 1974, pero los progresos hasta la fecha de esta publicación indi-

Tabla 2

## CONSTRUCCION PLANEADA Y EFECTIVO DE UNIDADES DE VIVIENDA VERSUS LOTES MEJORADOS 1965-70

| | Unidades de vivienda | | | Lotes mejorados | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *Año* | *Planeadas* | *Efectivas* | *Porcentaje realizado* | *Planeados* | *Efectivos* | *Porcentaje realizado* |
| 1965 | 45,510 | 52,566 | 116 % | 10,295 | 11,196** | 108 % |
| 1966 | 21,182 | 27,761 | 131 % | 8,346 | 6,144 | 74 % |
| 1967 | 28,942 | 44,938 | 155 % | 27,069 | 33,644 | 124 % |
| 1968 | 31,729 | 52,413 | 165 % | 33,254 | 33,937** | 102 % |
| 1969 | 36,731 | 37,429* | 102 % | 31,600 | 42,274* | 133 % |
| 1970 | 37,229 | 37,815* | 101 % | 29,900 | 54,181* | 181 % |
| | 201,323 | 252,924 | 126 % | 140,464 | 181,286 | 129 % |

* Cifras estimadas.

** En 1965 se produjeron 44,413 viviendas de madera (mediaguas) como parte de la Operación Techo, y en 1968 se hicieron 1,837—estas cifras no se incluyen en la tabla.

Fuente: MINVU, Dirección de Finanzas, Central de Estadísticas, y Cámara Chilena de la Construcción, *Revista de la Construcción*, junio de 1967—como lo cita Robert N. Merrill, *ibid.*

Tabla 3

## REGISTROS ACUMULATIVOS EN EL PLAN DE AHORRO POPULAR DE DICIEMBRE DE 1967 A SEPTIEMBRE DE 1969

| | Diciembre de 1967 | | Diciembre de 1968 | | Septiembre de 1969 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Registrados* | *Ahorros iniciales completos* | *Registrados* | *Ahorros iniciales completos* | *Registrados* | *Ahorros iniciales completos* |
| Plan 1 | 345 | 13.0 % | 28,581 | 24.0 % | 43,133 | 27.0 % |
| Plan 2 | 141 | 6.0 % | 4,035 | 43.0 % | 5,227 | 38.0 % |
| Plan 3 | 147 | 5.0 % | 3,064 | 17.0 % | 3,557 | 21.0 % |
| Plan 4 | 869 | 17.0 % | 11,850 | 48.0 % | 17,238 | 44.0 % |
| Plan 5 | 104 | 17.0 % | 2,041 | 48.0 % | 3,425 | 44.0 % |
| | 1,606 | 14.2 % | 49,571 | 32.2 % | 72,580 | 33.0 % |
| Cuotas de ahorros totales | 363720 | | 4,450,447 | | 6,453,371 | |

Fuente: Raimundo Guarda, *Viviendas Improvisadas por polos de Crecimiento* (Santiago, Chile: MINVU, Dirección de Planificación Habitacional, octubre 1969), pág. 13 — según lo cita Robert Merrill, *ibid.*

can que esta meta difícilmente será alcanzada. Sin embargo, un proyecto importante está en preparación para Nairobi, y Kenya ya tuvo experiencia con los proyectos de lugares y servicios en el esquema Kariobangi. Este proyecto suele considerarse un fracaso porque la gente de menores ingresos no permaneció en el lugar, prefiriendo vender los derechos de los lotes a personas de medianos y elevados ingresos. Esto puede explicarse, en parte, porque el proyecto se encontraba a 10 kilómetros de la ciudad, y no brindaba oportunidades de empleo. En Asia, los proyectos de lugares y servicios, los esquemas de reinstalación y los de mejoramiento se han puesto a prueba en Manila. Hong Kong, Djakarta y otros lugares.

Toda esta experiencia permite sacar conclusiones sobre la conveniencia y el potencial del concepto de lugares y servicios para hacer frente al problema de alojamiento de los grupos de menores ingresos. Ante todo, puede decirse que el gobierno, la mayoría de las veces, ha recurrido a las soluciones de lugares y servicios en situaciones desesperadas—no porque los proyectos se consideren deseables, sino porque parecían representar la única esperanza como medida correctiva de las abrumadoras carencias existentes, mientras se encontraban soluciones basadas en la vivienda permanente. La experiencia en conjunto no ha sido demasiado buena y, aunque se va acumulando la evidencia de que los proyectos de lugares y servicios seguirán desempeñando un papel cada vez más importante en los programas de viviendas de los países en desarrollo, esto obedece más a un reconocimiento cada vez mayor de que la vivienda permanente no será asequible, que a un respaldo del concepto por sus propios derechos. En el capítulo siguiente se analizarán las enseñanzas específicas que nos ofrece la experiencia actual, en un esfuerzo por sentar las bases de los lineamientos que orientarán los futuros programas de planificación de lugares y servicios.

## Capítulo IV

# PLANIFICACION DEL PROYECTO DE LUGARES Y SERVICIOS

Ya se ha acumulado la experiencia suficiente, en materia de programas de lugares y servicios, para permitirnos iniciar la redacción de algunos lineamientos generales con relación a los factores críticos en la planificación del proyecto. Hay un factor que influye notablemente en el éxito o el fracaso final de un proyecto. Ese factor no constituye una parte del proceso de planificación. Se trata de la *actitud del gobierno*. El fracaso de los proyectos de Zambia y Kenya; las desalentadoras primeras experiencias en Colombia, Marruecos y la India pueden atribuirse, en gran medida, a dicha actitud. Los gobiernos de esos países visualizaron los proyectos de lugares y servicios con una actitud que los concebía como medidas correctivas provisionales que debían utilizarse mientras les era asequible la posibilidad de ofrecer viviendas permanentes de más alto nivel de calidad. Por tal motivo, el gobierno visualizó los proyectos negativamente desde un principio. Varios funcionarios que no apoyaron los proyectos fueron causantes de diversas demoras y tomaron decisiones que retardaron el progreso. El apoyo inadecuado del gobierno se reflejó en el aspecto administrativo de los proyectos—a menudo se permitió que la energía se perdiera en los niveles burocráticos. El factor primordial, y quizás el más crítico, en el éxito de un programa de lugares y servicios estriba en que el gobierno apoye cabalmente su realización con la firme convicción de que estos proyectos pueden aportar una contribución importante para el mejoramiento del nivel de vida de la población de menores ingresos. Esto es fundamental. Es vital para planificar un programa de lugares y servicios.

La planificación de un proyecto determinado de lugares y servicios comprende cierto número de fases, cada una de las cuales debe planearse y ejecutarse con cuidado. El diagrama que presentamos más adelante señala las fases básicas en la planificación y ejecución de un proyecto de lugares y servicios. Cada fase que se presenta añade, en realidad cierto número de subfases que deben identificarse y atenderse antes de llevar los proyectos a la práctica. Se da por supuesto que las políticas generales y los marcos institucionales (véase el Capítulo V) han sido establecidos para los diversos renglones antes mencionados.

### 1. Análisis del mercado

El punto de partida para un proyecto de lugares y servicios consiste en un cuidadoso análisis del mercado. Es preciso saber para quién se diseña el proyecto en particular; la capacidad de pago de los residentes; sus preferencias en cuanto a ubicación y diseño; el número de familias incluidas en dicho mercado. Debe contarse con esta información para que el proyecto resultante atienda efectivamente las necesidades de un grupo de familias en particular. Por ejemplo, la experiencia del proyecto Kariobangi en Nairobi pudo haberse evitado si se hubiera realizado un mejor análisis del mercado y si el proyecto resultante hubiera reflejado los hallazgos de dicho análisis. El análisis del mercado tendrá un efecto directo sobre la selección del lugar, el plano físico, el plan financiero, la estrategia de mercado del proyecto.

### 2. Selección del lugar

La adecuada selección del lugar es un aspecto crucial para el éxito del proyecto. Si el lugar no es aceptable para las personas interesadas, las familias no permanecerán en él. Esto se ha puesto de manifiesto una y otra vez en el proyecto Kariobangi de Kenya, en el esquema Jhuggi Jhonphri de la India y en los esquemas de reinstalación en Manila, Filipinas. En el pasado, se tendió a utilizar la tierra más barata posible, que con frecuencia es de baja calidad y se localiza lejos de la ciudad. Este es un error grave. El lugar debe satisfacer las necesidades de la gente de menores ingresos, lo que significa que su ubicación debe ser apropiada para la transportación en masa o, de preferencia, debe encontrarse a corta distancia de las principales fuentes de empleo. También debe situarse a corta distancia para la transportación de sus pobladores al centro de la ciudad. Muchas personas de menores ingresos dependen del trabajo independiente eventual como su fuente de ingresos, lo que significa un trabajo diurno en distintos lugares de la ciudad.

El lugar físico no solo debe ser aceptable para los requisitos inmediatos de la construcción, sino que también debe ser propicio para las mejoras proyectadas para la colonia. Por ejemplo, deberá excluirse el terreno que no se preste a la instalación de un sistema de alcantarillado en lo futuro, aunque dicho sistema no forme parte del proyecto inicial. El proyecto Nueva Kanyama, en Zambia, ilustra que los costos pueden ser demasiado elevados, a la postre, sino se toman en cuenta las necesidades futuras del proyecto en el momento en que se efectúa la selección del lugar. Conviene considerar el proceso de selección del lugar en la

# PLANIFICACION DE PROYECTOS DE LUGARES Y SERVICIOS

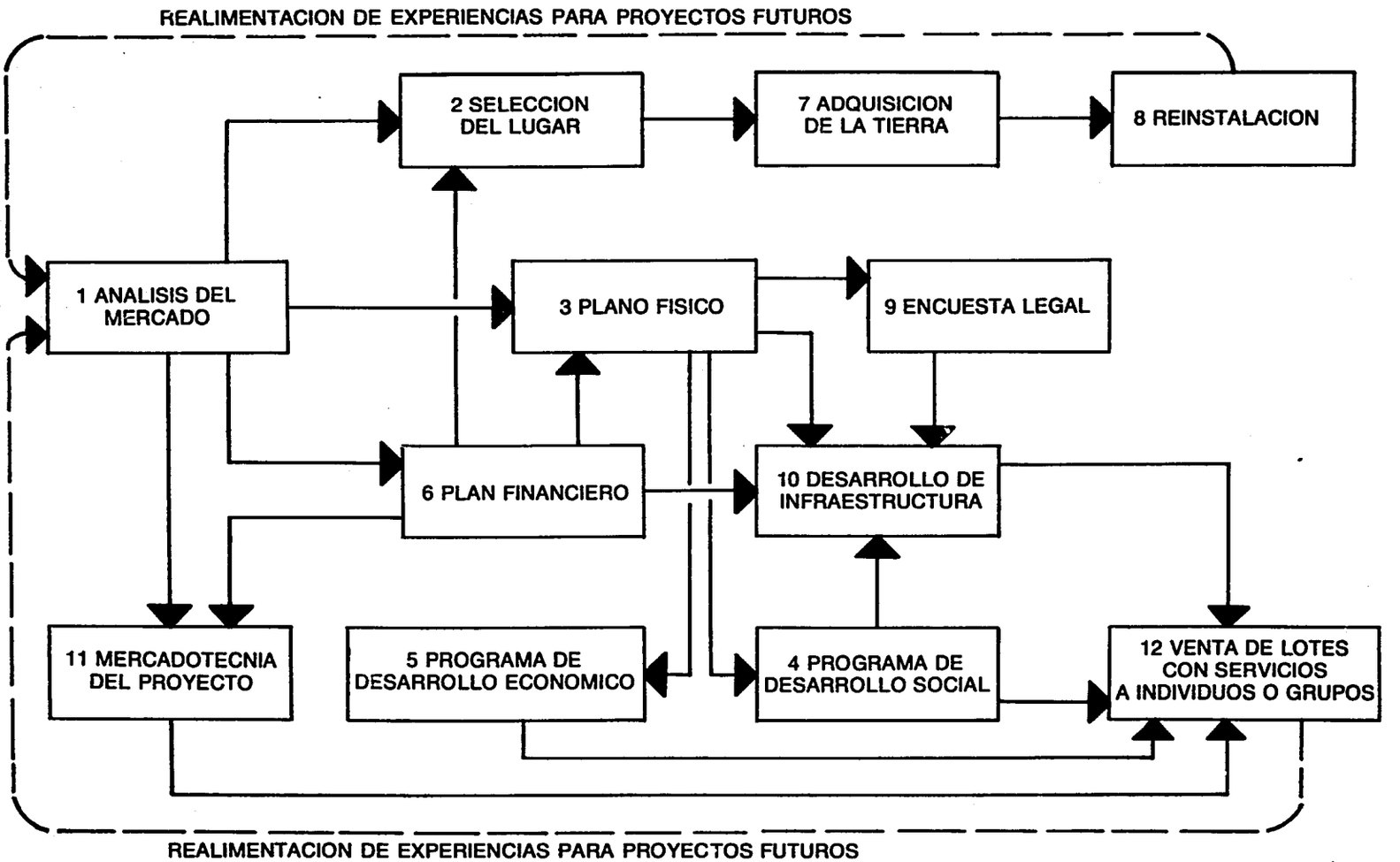



DIAGRAMA 2

misma forma que para cualquier colonia residencial. El terreno deberá estar bien drenado, con aceptables condiciones del suelo y, si es posible, con una topografía ondulada.

### 3. Normas físicas y planificación

No existen normas físicas mínimas que puedan aplicarse a todos los proyectos de lugares y servicios. Las normas que se determinen para cada proyecto deben fijarse según la capacidad de pago de los residentes (véase lo referente al concepto de prescindir de subsidio, en el párrafo correspondiente a finanzas que se encuentra más adelante).

No existe una serie de normas mínimas que puedan aplicarse de una ciudad a otra o de un país al vecino. La consideración fundamental consiste en diseñar un programa adecuado para solucionar el problema en toda su magnitud. Si no se alcanza la meta anterior, podemos estar seguros de que cierto porcentaje de la población seguirá estableciéndose en barrios bajos mediante la invasión, y continuará habitando áreas carentes de planificación, de control y de servicios, por su propia cuenta. Resulta razonable considerar que, aunque el gobierno solo puede proporcionar solares con un plano físico general que se preste a mejoras en lo futuro, eso es preferible al caos que constituye el crecimiento descontrolado.

El concepto de mejoramiento futuro es la consideración clave. Nada debe hacerse que pudiera impedir ulteriormente el mejoramiento sistemático del vecindario. El plano físico debe prever el espacio suficiente, y el trazado ordenado debe brindar la situación más económica para la instalación posterior de niveles más elevados de infraestructura e instalaciones. En este estudio se menciona solo en forma casual el concepto de las normas físicas que deben respetarse en los proyectos de lugares y servicios; no obstante, se recomienda al lector una publicación excelente titulada *Proposed Minimum Standards for Permanent Low-Cost Housing and for the Improvement of Existing Substandard Areas* (Normas mínimas propuestas para la vivienda económica permanente y para el mejoramiento de las áreas marginadas) preparada para la Agencia para el Desarrollo Internacional por la División de Asuntos Internacionales, Departamento de la Vivienda y el Desarrollo Urbano, Washington, D.C., Intercambio de Ideas y Métodos Núm. 64, mayo de 1966. Esta publicación proporciona especificaciones detalladas para el trazado físico de los vecindarios y la infraestructura de apoyo requerida. Debido a consideraciones financieras, puede no ser posible alcanzar esas normas en la construcción inicial, pero ellas representan el mínimo deseable que se debe lograr con el tiempo.

#### Lotes

Los tamaños que se elijan para los lotes deben ser los mínimos suficientes para proporcionar un espacio vital aceptable a los residentes potenciales. No hay normas mínimas fijas de aplicación general. Los factores siguientes deben tomarse en cuenta al establecer los tamaños definitivos de los lotes en una situación específica.

*Método de sanidad.* Si van a emplearse letrinas de pozo o tanques sépticos, el lote debe tener el tamaño suficiente para absorber el efluente sin que se cree un peligro para la salud. Esto puede establecerse por medio de pruebas del suelo realizadas en el lugar.

*Normas comunes del grupo o los grupos socioeconómicos que vivirán en el proyecto.* La investigación social puede establecer los verdaderos patrones de espacio vital que requiere cada familia. Por ejemplo, ¿es tradicional que toda la familia viva junta?, ¿aceptan inquilinos?, ¿habrá un gran número de solteros?, ¿desean las familias desarrollar alguna actividad comercial o industrial en el lugar (como sucede en la India y Pakistán)?

*Densidades tradicionales de los núcleos rurales y urbanos.* Estas densidades deben usarse para establecer puntos de referencia. Si la población vive tradicionalmente en patrones de alta densidad, ese hecho debe quedar reflejado en los lotes. Si el patrón tradicional es de baja densidad, esto debe reflejarse, dentro de ciertos límites de tolerancia, en las consideraciones financieras generales.

*Diseño del lugar.* El diseño del lugar debe alcanzar un equilibrio aceptable entre un diseño que minimice los costos de instalación de servicios (lo que implica minimizar el frente de los lotes, los derechos de paso sobre caminos, calles grandes de forma regular, etc.) y las formas naturales de vecindad que sean congruentes con los deseos locales. Siempre que sea posible, deben usarse patrones tradicionales que resulten familiares a los residentes en potencia.

*Costo de la tierra.* Este es el factor menos significativo al establecer el trazo físico del proyecto (dentro de límites razonables). Nada hay más caro que un trazo que no resulte aceptable a los futuros residentes. Por regla general, es mejor contar con un lugar bien ubicado y con un trazo que satisfaga las necesidades de la gente, aunque se reduzca el nivel de la infraestructura para superar las restricciones del presupuesto.

*Desarrollo planificado de largo alcance.* El desarrollo de largo alcance en el lugar es también una consideración importante cuando se determina el tamaño del lote. Si el proyecto se ha planeado como un esquema de arrendamiento en el cual los propietarios de los lotes serán estimulados a que alquilen a inquilinos de menores ingresos, dichos lotes deben reflejar esa finalidad desde el principio. Si la intención es que, con el tiempo, las familias desarrollen el vecindario hacia un patrón de casas unifamiliares, entonces otro tamaño será el apropiado para los lotes—aun si una porción sustancial de la población inicial va a estar compuesta por arrendatarios.

## Caminos

El lugar debe estar comunicado convenientemente con el sistema principal de carreteras de la ciudad, pero hay una gran flexibilidad en cuanto al diseño y al acabado de los caminos interiores. Los caminos brindan una importante oportunidad para ahorrar dinero. Inicialmente debe observarse el nivel más bajo posible que satisfaga las necesidades mínimas de la colonia. Los siguientes factores deben tenerse en cuenta al establecer las normas.

*Longitud mínima.* Los caminos deben mantenerse en un mínimo de longitud, dentro del proyecto, siempre que proporcionen acceso adecuado a cada lote. Es de suponerse que pocos residentes contarán con automóvil, de manera que no será necesario proporcionar acceso del camino a cada lote. Sin embargo, a medida que los ingresos vayan mejorando, aumentará el número de automóviles en las áreas del proyecto y, consecuentemente, debe preverse la posibilidad de estacionar los vehículos en sitios convenientes. Estos sitios deben ser visibles desde las casas por motivos de seguridad.

*Derechos de paso.* Los derechos de paso deben ser suficientes para permitir la construcción eventual del camino en conformidad con las normas mínimas vigentes en la ciudad donde se encuentren.

*Condiciones climáticas.* El clima determinará la superficie inicial de las calles. Si es posible, deben evitarse al principio las calles pavimentadas. En los lugares donde las lluvias monzónicas o las condiciones demasiado polvorientas impiden dejar las calles sin terminar, la superficie mínima que deberá aplicarse tendrá que resultar aceptable a las condiciones locales. Simultáneamente, habrán de considerarse los costos de mantenimiento, en las condiciones locales, en relación con la economía de la superficie del camino, considerada a largo plazo.

## Suministro de agua

El suministro de agua es de vital importancia para el proyecto. Si no se dispone de agua, la gente se verá obligada a comprarla a muy alto precio, en forma privada, o a invertir gran parte de su tiempo en el acarreo de este líquido, con frecuencia desde grandes distancias. El agua es, probablemente, el servicio local más importante y debe recibir la máxima prioridad. Las posibilidades son numerosas y las consideraciones de costo de cada uno deben evaluarse antes de efectuar la selección final. Si los pozos entubados constituyen la única fuente asequible, deben practicarse pruebas de ingeniería para garantizar la existencia de adecuadas reservas de agua en el subsuelo antes de comprometerse a realizar el proyecto en ese lugar. Si va a proporcionarse agua entubada, las opciones oscilan, desde tuberías terminales hasta tomas de agua para cada lote. El costo debe ser el factor determinante porque, como es obvio, es más conveniente contar con tomas de agua individuales para cada lote, que con tuberías terminales. Sin embargo, si es preciso regular la cantidad de agua proporcionada, ya sea por su escases o por el costo, no debe olvidarse que las tomas domiciliarias tienden a reducir el consumo de agua per cápita.

Independientemente del método inicial que se elija para la distribución del agua, el sistema mismo debe diseñarse previendo su ulterior expansión a fin de que se proporcione servicio individual a cada lote. Esto significa que se deben establecer los recursos necesarios para dar servicio a cada lote (lo mismo se aplica al sistema de drenaje), así como procurar que el tamaño de las tuberías principales que se instalen sea suficiente para satisfacer las necesidades futuras de agua en el proyecto.

## Sanidad

Los servicios sanitarios, como el suministro de agua, representan un elemento vital. La falta de sanidad es la amenaza más directa a la salud y al bienestar de los residentes del proyecto e, indirectamente, de los pobladores de toda la ciudad. Hay muchas posibilidades de elección en este aspecto para un proyecto de lugares y servicios—desde sistemas hidráulicos conectados a cada lote, hasta sencillas letrinas comunales de pozo. El costo es una consideración primordial, pero también deben tomarse en cuenta otros factores. El uso de instalaciones comunales en la India y Marruecos ha sido un rotundo fracaso. La gente no respeta los reglamentos sobre el uso de dichas instalaciones y éstas se han convertido en increíbles peligros para la salud. Se ha obtenido mayor éxito con las instalaciones individuales ubicadas en áreas comunes, pero cerradas con una llave que obra en poder de cada familia. Este debe considerarse el mínimo estándar aceptable. Resulta aún mejor la ubicación de las instalaciones sanitarias en cada lote, aún cuando tenga que usarse una letrina de pozo o un sistema séptico. El mantenimiento de las instalaciones individuales alcanza siempre un nivel más alto. Con toda probabilidad, los sistemas de drenaje hidráulico resultarán demasiado onerosos para considerarlos como posibilidad inicial. El costo de instalaciones es elevado y los requerimientos de agua aumentan los costos fijos. Puede haber excepciones si el lugar se presta para los sistemas por gravedad y si existe una red de alcantarillado lo bastante próxima para reducir los costos iniciales. Debe tenerse cuidado para asegurarse de que el lugar puede absorber letrinas de pozo o tanques sépticos. En el pasado se cometieron muchos errores graves y costosos que pudieron evitarse si se hubieran hecho las pruebas adecuadas para los esquemas de lugares y servicios. Pese a ello, aunque no se prevea un sistema hidráulico en el plan original, debe considerarse la posibilidad de su instalación en alguna fecha posterior. El trazo físico del lugar debe incorporar los princi-

pios de diseño de un sistema de drenaje a fin de minimizar los costos siempre que sea posible instalar dicho sistema.

### Electricidad

Es muy ventajoso el poder contar con electricidad dentro del proyecto. Este recurso es importante para estimular la pequeña industria local, en virtud de que permite el uso de herramientas y pequeñas máquinas impulsadas eléctricamente. El alumbrado público, al menos en las esquinas importantes, imparte mayor seguridad al vecindario y proporciona puntos de reunión para el contacto social durante la noche. La instalación de la electricidad puede efectuarse fácilmente en cualquier momento y, por la misma razón, puede posponerse.

### Otros aspectos de infraestructura e instalaciones públicas

A menos que la situación exija una infraestructura especial acorde con las peculiaridades del lugar, la instalación de la infraestructura debe evitarse. Sin embargo, no sería insólito que se requirieran instalaciones de desagüe para el caso de tormentas. La configuración del drenaje natural debe tenerse en cuenta al diseñar los lotes a fin de reducir al mínimo los problemas futuros. Cuando se requieran instalaciones, éstas deben consistir inicialmente en zanjas abiertas, a menos que las condiciones de la erosión del suelo exijan un nivel más alto de calidad. Los andadores internos serán necesarios, especialmente si se desea minimizar la longitud de las calles. Estos deben estar en proporción al tráfico de peatones previsto. Los andadores no requieren pavimento, a menos que las condiciones locales así lo exijan debido a factores climáticos o al polvo. No debe introducirse infraestructura superflua en el proyecto. Los encintados o las aceras a lo largo de la red de calles aumentan grandemente los costos. El dinero, si se cuenta con él, puede estar mejor invertido si se destina a instalaciones de beneficio público.

La instalación de servicios públicos suele pasarse por alto en el desarrollo de programas de lugares y servicios, fundamentalmente porque recaen bajo la jurisdicción de distintas agencias del gobierno, ajenas a la que tiene a su cargo la realización del proyecto. Esto es desafortunado pues se refleja en la asequibilidad de servicios públicos que a menudo serán considerados como altas prioridades por los residentes. Entre los servicios públicos más característicos que se deben proporcionar en el lugar se cuentan escuelas, clínicas de salud, centros cívicos (para celebrar reuniones de organizaciones voluntarias), una oficina local de desarrollo comunal (para ofrecer los servicios del gobierno a la población y proporcionar un vocero para que el pueblo haga llegar sus preocupaciones a las autoridades del gobierno), y espacio al aire libre para fines recrativos. También debe reservarse terreno para edificios destinados al culto religioso, según las necesidades locales.

Deberán incluirse espacios para varias instalaciones públicas, como mínimo, en el diseño del proyecto. La construcción de edificios en dichos terrenos es un factor secundario cuando se trata de instituir programas del gobierno. Es más importante contar con una escuela, aunque se trate de un local al aire libre o de un albergue provisional, que esperar hasta que sea factible la construcción de un edificio permanente. La erección de edificios para instalaciones públicas es un aspecto en que la ayuda de la propia comunidad ha alcanzado el éxito en América Latina y Africa. La evidencia indica que la gente será motivada hacia el trabajo conjunto, en la construcción de escuelas y clínicas de salud, si se le estimula y se le presta alguna orientación técnica.

## 4. Programas de desarrollo social

Con demasiada frecuencia, la planificación de proyectos de lugares y servicios se ha concebido en términos puramente físicos, sobre todo en el renglón de la infraestructura y de los lotes residenciales. Se ha concedido atención escasa o nula a las instituciones sociales de los residentes y, cuando se ha pensado en ellas, se ha tratado principalmente de una imposición proveniente de los trabajadores sociales del gobierno y de sus programas en la comunidad. Sin embargo, entre los propios pobladores de esos núcleos, existe un gran número de organismos formados por voluntarios que se ocupan de todas las actividades imaginables. Estos grupos de voluntarios se encuentran limitados, por lo general, en materia de fondos e instalaciones, pero representan colectivamente una enorme fuerza potencial para el mejoramiento del vecindario, la estabilidad cívica y el progreso individual de sus miembros. El papel del gobierno debe consistir en reforzar estos potenciales latentes y proveerlos de un ambiente institucional dentro del cual ellos puedan desarrollarse en forma natural. El marco dentro del cual puede producirse esto debe ser parte integral de la planificación del programa de lugares y servicios y ha de recibir pleno reconocimiento cuando se establezca el presupuesto para el programa.

Una proposición imaginativa para un programa de desarrollo de la comunidad urbana en los términos requeridos surgió en la organización planificadora metropolitana de Calcuta, en la India, como parte de su plan básico de desarrollo. Se iniciaron dos proyectos piloto como parte de un programa que perseguía 6 objetivos generales:

1. Coordinar y estimular el esfuerzo voluntario ya existente.
2. Desarrollar la lealtad cívica sobre un concepto más amplio de la vecindad.

# ORGANIZACION PROPUESTA PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD URBANA

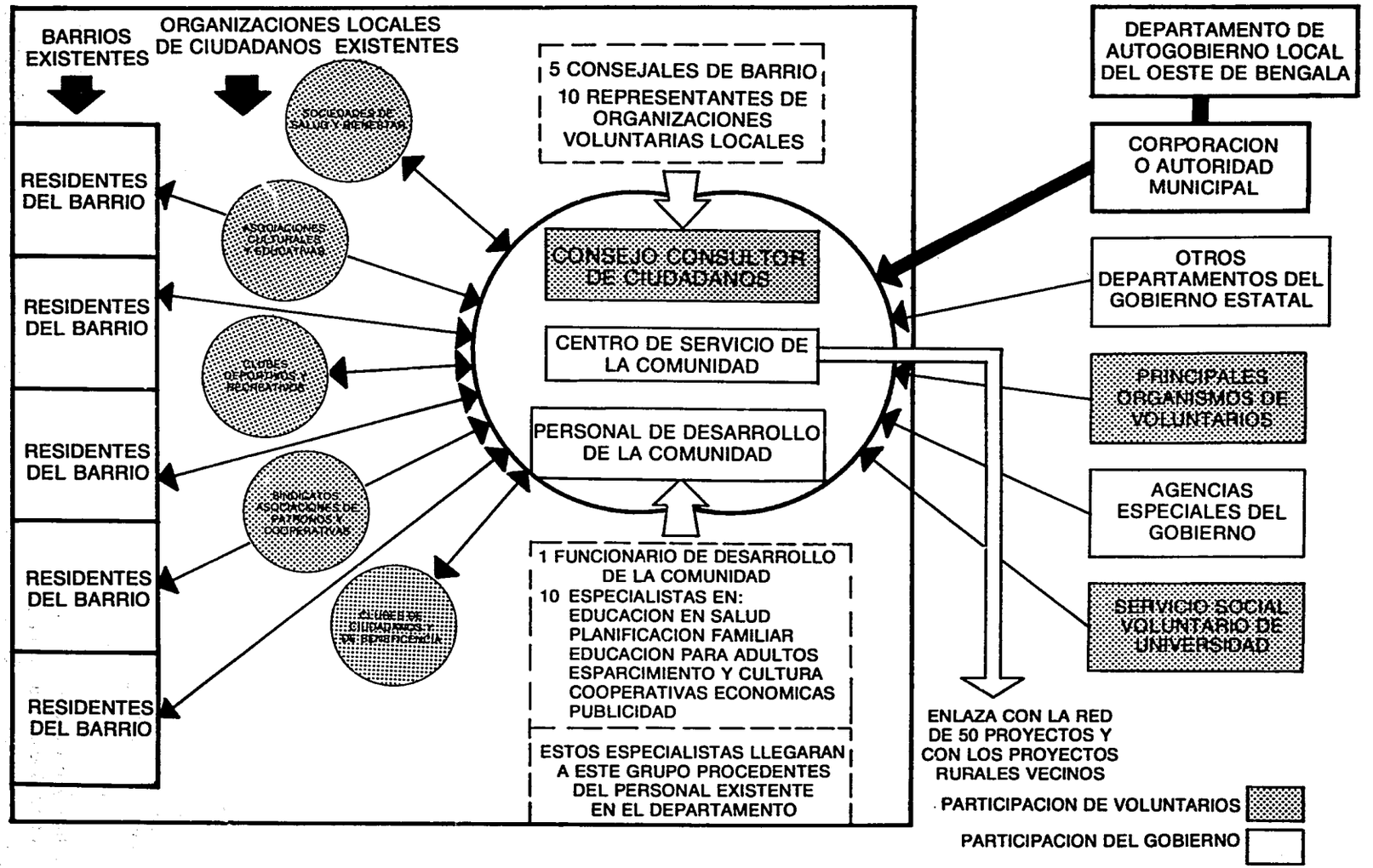



DIAGRAMA 3

3. Lograr la implementación efectiva de los programas existentes en materia de educación social y desarrollo económico, sirviéndose de organizaciones de voluntarios.
4. Establecer un marco para el apoyo y el bienestar, impartido por voluntarios, para casos de emergencia de naturaleza cívica.
5. Promover el desarrollo integral de las áreas rurales y urbanas colindantes.
6. Incorporar más plenamente a los dirigentes locales en la planificación y el desarrollo gubernamentales.

El método empleado para dicha implementación consistió en dividir los vecindarios en unidades viables. Una estructura céntrica para el programa del desarrollo de la comunidad constituyó la base local para la implementación. Cada centro debería cumplir varias funciones, incluyendo una clínica médica para pacientes externos y un programa de planificación familiar, un centro de consultoría para ciudadanos (para obtener información general acerca de los programas gubernamentales, las oportunidades de empleo y las transferencias a otros organismos), un centro de educación para adultos, salas de reunión para grupos de voluntarios, y oficinas del personal. El personal debería incluir especialistas en educación en materia de salud, planificación familiar, instrucción para adultos, actividades recreativas, y cooperativas económicas. La composición del personal quedó fijada en número de diez componentes, pero este caso reflejaba las necesidades locales, consideraciones presupuestarias y la magnitud de la población que había de atenderse. Los funcionarios del gobierno recibirían el apoyo de los departamentos oficiales correspondientes. Cada centro contaría con un grupo asesor de dirigentes locales que representan los grupos de interés propios de la zona. Acabamos de presentar un diagrama de la forma en que la unidad de desarrollo de la comunidad debía de organizarse en Calcuta.

### 5. Programa de desarrollo económico

La casa constituye una de las muchas necesidades que afronta la familia de menos ingresos y a menudo se le concede una prioridad bastante secundaria en relación con otras necesidades. La lista de prioridades va encabezada por la necesidad de empleo. La mayoría de las personas de menores ingresos no cuenta con la habilidad ni con la preparación necesarias para desempeñar trabajos industriales urbanos. Más aún, los trabajos industriales no son susceptibles de crearse en el número suficiente para que absorban el rápido incremento de la fuerza laboral en la mayoría de las ciudades. Por lo anterior, existe una ingente necesidad de planificar más oportunidades de empleo en trabajos eventuales y marginales. Esta es una razón fundamental que justifica el asegurarse de que el proyecto de lugares y servicios se localice a distancia razonablemente corta de los centros citadinos donde existen las principales oportunidades de desempeñar trabajos eventuales. Sin embargo, el propio proyecto de lugares y servicios debe también estimular la creación de empleos a través del desarrollo de la industria y el comercio en pequeño.

La pequeña industria y el negocio doméstico suele proliferar en los barrios habitados por personas de escasos recursos. Un recorrido por los vecindarios de la población de menores ingresos—ya sea en Guayaquil, Ecuador o Bombay, India—bastará para comprobar que los residentes emprenden laboriosamente gran cantidad de pequeños negocios apropiados para la ciudad y la cultura específicas a las que pertenecen. Es importante que el plano físico reconozca esta necesidad de espacio para realizar actividades económicas marginales, y que las políticas administrativas las fomenten. Es vital para el éxito de los negocios marginales el hecho de que no se les abrume con imposiciones innecesarias. El propietario se ve obligado a comenzar sus labores en su propia casa, ya sea en el interior o a la puerta de ella. Sus ingresos no son suficientes para permitirle alquilar otro local en la comunidad; y sin embargo los planificadores del gobierno han sostenido repetidas veces la tesis de que los negocios siempre deben estar separados de las casas habitación. Tal posición puede ser adecuada para zonas residenciales de medianos ingresos, pero puede constituir un golpe devastador para las familias de menores ingresos y, a su vez, pueden poner en peligro el éxito mismo del proyecto. Debe aplicarse la más amplia latitud posible para que los residentes de los proyectos destinados a la población de menores ingresos utilicen sus lotes con propósitos económicamente productivos sin más limitación que los requisitos de seguridad física de sus vecinos.

Los mismos principios se aplican a los proyectos comerciales de desarrollo. Debe planearse un futuro mercado, dentro del proyecto, a una escala adecuada según las necesidades de la población local. El espacio destinado al mercado debe adecuarse a las características naturales que desean las personas que van a frecuentarlo. Debe estimularse al pequeño comerciante que no puede pagar el alquiler de un local permanente, apartando espacio para las ventas al aire libre en plan diario o semanal. Si el mercado va a servir también de centro social, deben incluirse los elementos necesarios para alojar tiendas de té y cervecerías. Debe evitarse cualquier esfuerzo prematuro por formalizar el mercado según el concepto de los centros comerciales orientados hacia la clase media. Además, debe adoptarse una actitud flexible hacia las pequeñas tiendas individuales ubicadas en los lotes de las viviendas en la comunidad. Si una familia puede aumentar sus ingre-

[1] Calcutta Metropolitan Planning Organization, *Basic Development Plan: Calcutta Metropolitan District, 1966-1986* (Sibpur, Howrah, India: Ganges Printing Company, Ltd., 1966), pág. 105.

sos en virtud de estas operaciones marginales, debe alentarse a los residentes en tal dirección.

El papel del gobierno consiste en fomentar al máximo lo que permita a los individuos emprender un negocio propio en los proyectos de lugares y servicios. Esto debe hacerse proporcionando un ambiente físico propicio para la iniciación de operaciones marginales, industriales y comerciales, y aportando la asistencia adecuada a través del programa de desarrollo de la comunidad urbana.

### 6. Plan financiero

El plan financiero es el documento más importante en la planificación. Es imprescindible que se calculen todos los costos del proyecto y que se predigan las posibles fuentes de dividendos que sufragen dichos costos. Las limitaciones financieras determinan en gran medida lo que realmente resulta posible en el plano físico, así como los niveles de infraestructura que pueden proporcionarse. El plan financiero debe considerar, cuando menos, los siguientes renglones de costo:

1. Gastos generales de la organización y sus operaciones, imputables al proyecto.
2. Depreciación de edificios y equipo incluidos en el proyecto (con exclusión de las viviendas).
3. Impuestos o pagos realizados en sustitución de aquéllos.
4. Pago de deudas (capital e intereses).
5. Preparación o desarrollo de la tierra:
   Adquisición del terreno y compensación por concepto de mejoras; reinstalación de los residentes en el lugar, según se requiera; operaciones de limpieza;
   encuesta;
   desarrollo de la infraestructura básica.
6. Reservas para compensar las rentas no cobradas, el retraso en ventas, alquileres o arrendamientos.

Un cálculo detallado de las rentas potenciales debe incluir también rendimientos sobre ventas, alquileres o arrendamientos; cuotas adicionales, concesiones o subsidios (si se han previsto).

El plan financiero debe incluir una proyección de flujo de capital correspondiente a los primeros diez años de operación del proyecto. Tendrá que haber una interacción muy estrecha entre el plan financiero y el plano físico. Estas dos actividades deberán emprenderse simultáneamente y su relación recíproca de realimentación debe ser estrecha. Ningún proyecto deberá emprenderse si no es posible desarrollar para él un plan financiero factible y la correspondiente proyección de flujo de capital.

### Otras fases de la planificación

No es posible exponer cabalmente las demás fases críticas del proceso de planificación y desarrollo correspondiente a los proyectos de lugares y servicios, por las limitaciones de espacio y de tiempo propias de este estudio. Pese a ello, es importante que las hagamos notar en la forma en que deben ser tomadas en cuenta al formular el programa de lugares y servicios.

### 7. Adquisición de la tierra

La adquisición de la tierra debe empezar a gestionarse en cuanto se ha seleccionado el lugar apropiado. Los procedimientos difieren de uno a otro país, y cada uno de éstos debe revisar sus procedimientos vigentes a fin de simplificarlos y hacer más expedita la implementación.

### 8. Reinstalación

Por regla general, debe hacerse todo lo posible por conservar en el lugar a sus residentes actuales. Debe hacerse un considerable esfuerzo, durante la preparación del plano físico, para incorporar el desarrollo existente, cualquiera que sea su estado físico. Esto es consecuente con la política recomendada que consiste en preservar los recursos de vivienda y reducirá considerablemente los costos del proyecto al hacer innecesaria la compensación; además, evitará los retrasos en la realización del proyecto correspondientes a la operación de reinstalación, y ahorrará a los residentes las molestias sociales y económicas que suelen acompañar todo proceso de reinstalación. Sin embargo, puede haber necesidad de reinstalar a la totalidad o a una parte de los residentes; en tal caso, debe prepararse un plan de reinstalación justo y equitativo que determine el sitio donde la gente será reinstalada y la compensación que recibirá por ello.

### 9. Encuesta legal de la tierra

En cuanto la tierra haya sido adquirida y las labores iniciales de limpieza se hayan llevado a cabo, deberá iniciarse la encuesta legal de la tierra correspondiente a los lotes y los derechos de paso sobre la calle, de acuerdo con el plano físico. La celeridad es importante en esta fase porque no es insólito que se produzcan invasiones ilegales en los lugares destinados a estas viviendas si el gobierno no actúa positivamente al respecto en un plazo razonable.

### 10. Desarrollo de la infraestructura

En el plan financiero se determinará el nivel de la infraestructura que habrá de desarrollarse inicialmente, y mediante el plano físico y la encuesta se determinará su ubicación. El desarrollo efectivo de la

infraestructura puede realizarse a través de contratos con particulares o mediante el propio personal de la Agencia para el Desarrollo de la Tierra (LDA). Las condiciones locales y las políticas vigentes determinarán cuál es la alternativa más factible.

### 11. Mercadotecnia del proyecto

Generalmente, la mercadotecnia del proyecto no se efectúa, en lo absoluto. Es frecuente que la demanda de lotes y/o viviendas supere con mucho la oferta; por ello no es raro que el número de solicitudes rebase varias veces el de los lotes disponibles. No obstante, si el programa de lugares y servicios se va a diseñar verdaderamente para que alcance el objetivo de satisfacer cabalmente las necesidades de vivienda de la población urbana, entonces será necesario efectuar un programa específico de promoción conforme a la mercadotecnia. Tal programa debe encauzar a despertar la conciencia de la población de menores recursos con relación al programa de lugares y servicios, y a instruirla acerca de las oportunidades y responsabilidades correspondientes.

### 12. Venta, alquiler o arrendamiento de lotes con servicios

La fase final del proyecto es, por supuesto, la distribución de los lotes entre sus futuros residentes. También este paso requiere planificación. Las políticas que rigen la decisión respecto a vender, alquilar o arrendar, deben considerarse escrupulosamente y habrán de reflejar las condiciones locales y los deseos del grupo en cuestión. El éxito o el fracaso del plan financiero depende de que esta fase se ejecute del modo más eficiente y apegado a las buenas prácticas de negocios, dentro de lo posible. La planificación de esta fase debe iniciarse con bastante anticipación repecto a la fecha de terminación del proyecto.

## Capítulo V

# PLANIFICACION DEL PROGRAMA DE LUGARES Y SERVICIOS

Hay dos concepciones básicas respecto a la planificación para programas de lugares y servicios. El concepto más empleado es la planificación "de abajo hacia arriba" o, en otras palabras, empezar con proyectos piloto injertados en un organismo de vivienda ya existente. El propósito de este método es poner a prueba el concepto y, presumiblemente, ampliarlo dentro de un marco de programa más extenso si resulta prometedor. La ventaja de este procedimiento estriba en que su administración es más sencilla y en que limita el compromiso del gobierno. Sus desventajas consisten en que el proyecto de lugares y servicios suele quedar en el papel de un huérfano adoptado por un organismo; la magnitud de la prueba se limita a unos cuantos centenares de lotes, y el método de ejecución no es aplicable a un programa en mayor escala. El resultado más común consiste en que los proyectos de lugares y servicios no se ponen a prueba en forma íntegra y que se consideran como un programa más en el renglón de la vivienda.

Un método más positivo consiste en empezar contando con un marco planificador nacional y examinar el asunto en su escala más amplia para desarrollar los proyectos locales que resulten aplicables al problema total, adaptándose a sus limitaciones. El diagrama que presentamos a continuación corresponde a un esquema de los principales elementos que constituyen dicho marco de planificación nacional para un programa de lugares y servicios.

### El plan económico nacional

El punto de partida en la planificación del programa de lugares y servicios debe ser el plan económico nacional. A este nivel se comparan las necesidades de vivienda con las necesidades competidoras de otros sectores (agricultura, industria, transporte, etc.), y es cuando se comprometen las principales partidas del capital nacional disponible para el efecto. A fin de hacer las asignaciones correspondientes, es preciso realizar considerable investigación y tomar decisiones sobre políticas. Por consiguiente, existe la realimentación de todos los elementos del marco de planificación que participan en el proceso de la planificación económica nacional, todo lo cual, en aras de la simplificación, omitimos en este estudio. Desafortunadamente, el sector de la vivienda tiende a ser débil en la mayoría de los planes en desarrollo, en parte por el prejuicio de los economistas en el sentido de que la vivienda es una inversión social general y no una inversión productiva, y también por los métodos arcaicos tradicionales consistentes en subsidiar abundantemente la vivienda han dificultado la programación objetiva en este renglón. Las necesidades de vivienda son tan grandes y las soluciones habituales resultan tan caras que las asignaciones de fondos destinados a la vivienda se determinan con un criterio más político que económico. El tipo de planificación para la vivienda que aquí se propone mejorará considerablemente, con el tiempo, la calidad de los insumos de la vivienda dentro del proceso de la planificación económica nacional.

El resultado significativo del plan económico nacional para el sector de la vivienda es el hecho de comprometer el máximo capital disponible, de los recursos públicos, y un cálculo de los fondos que han de movilizarse desde el sector privado. Estas asignaciones presupuestarias se convierten en obstáculos importantes que limitan el ámbito disponible para el sector de la vivienda en el nivel nacional, cuando se trata de una planificación detallada.

### El sector de la vivienda

El término "sector de la vivenda" se emplea aquí en una acepción muy amplia que incluye muchas actividades relacionadas con la vivienda. El principal propósito de planificar el sector de la vivienda en el nivel nacional consiste en preparar un programa para distribuir los fondos disponibles, tanto públicos como privados, y hacerlo de un modo óptimo que sea congruente con los objetivos propuestos y con las políticas propias del país. Esta declaración parece obvia pero, en realidad, surgen a menudo incongruencias entre las políticas que anuncian un gobierno (patrocinando generalmente la vivienda para personas de escasos recursos) y las asignaciones reales del programa (que a menudo favorecen a la clase media y alta). El remedio de estas incongruencias sería una labor formidable por los poderosos intereses que participan y por los precedentes históricos que favorecen a la población de elevados ingresos mediante subsidios para la vivienda. Si el gobierno se propone seriamente encontrar la solución de sus problemas nacionales de vivienda, tendrá que encarar forzosamente esta labor difícil y políticamente peligrosa.

# MARCO DE PLANIFICACION PARA LUGARES Y SERVICIOS

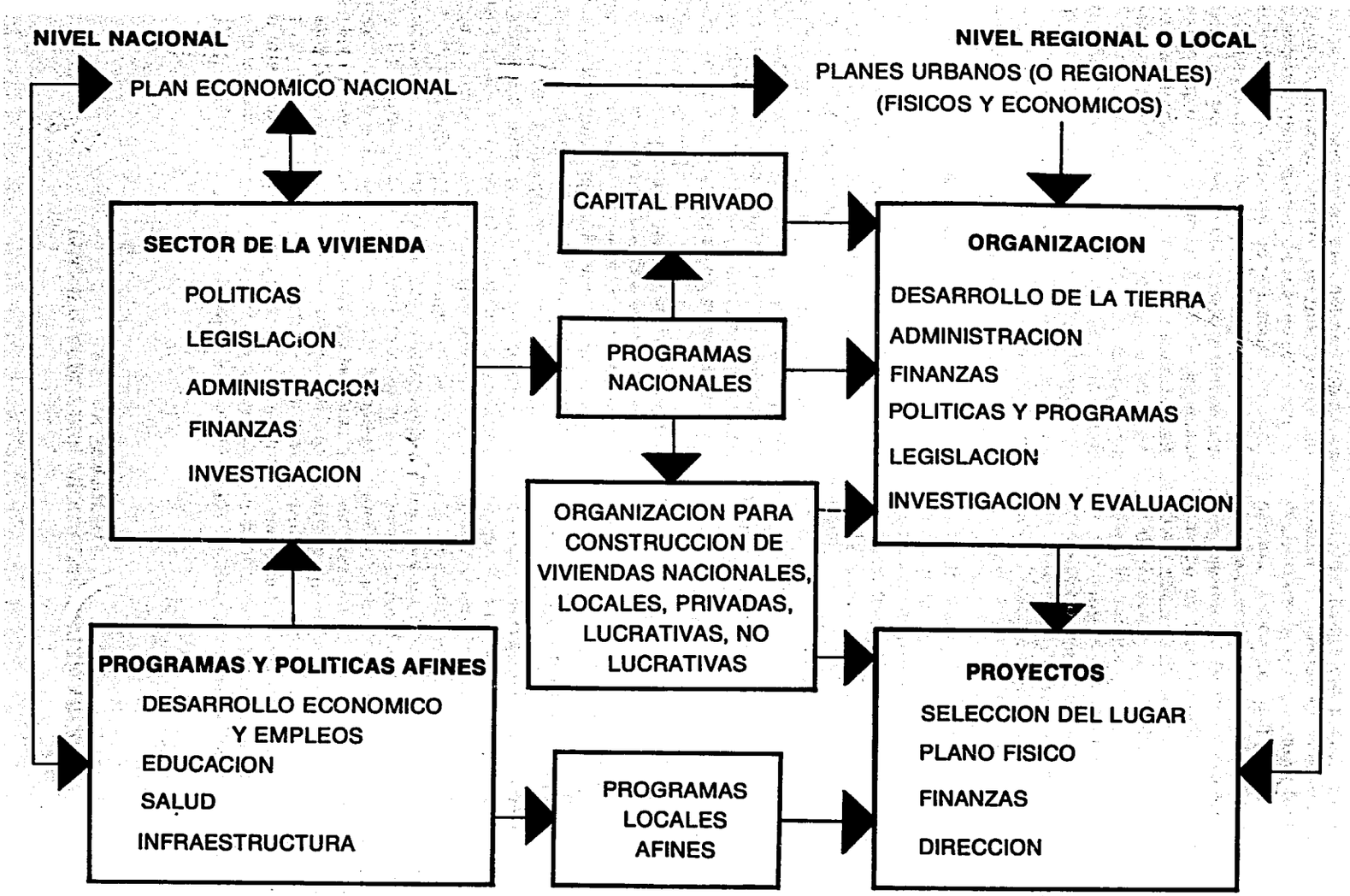



DIAGRAMA 4

### Investigación de la política de la vivienda

El punto de partida en la formulación de una política racional de la vivienda es la investigación de los antecedentes. Resulta sorprendente que muchos países cuenten con muy poca información más allá de los cálculos de la demanda agregada para fundamentar su política de la vivienda. Una fuerte unidad de investigación en materia de vivienda debe establecerse, en el nivel nacional, para detallar la demanda de viviendas por grupos de ingresos y según características sociales y económicas. En las situaciones más características, semejante programa de investigación revelaría que más del 50 por ciento de la población no puede solventar el costo de un vivienda permanente del tipo que suele construirse como casas baratas (pese a que existan considerables subsidios gubernamentales). Esta investigación propondría también políticas optativas para una estrategia nacional de la vivienda, junto con el respaldo técnico necesario para la toma de decisiones. La limitación más importante es la necesidad de que la estrategia sea adecuada para resolver íntegramente el problema de la vivienda en todos los niveles de ingresos. Casi seguramente semejante política implicaría comprometerse con una solución importante en el terreno de lugares y servicios.

### Formulación de la política de la vivienda

Las políticas de intercambio, en el nivel nacional y basadas en la investigación, son fundamentales. Tales políticas deben ser capaces de pasar la prueba del realismo. Las políticas basadas en mitos y en intereses o ambiciones de carácter político son muy perjudiciales porque impiden la consideración de soluciones apegadas a la realidad. Las políticas generalizadas que resultan pertinentes a los requisitos de la vivienda en la mayoría de los países en desarrollo podrían incluir los aspectos expuestos en el Capítulo II, entre los cuales podemos citar:

1. Conservación de los recursos existentes en el renglón de la vivienda.
2. Evitar el uso de subsidios directos para la vivienda, y excluir cualesquiera subsidios destinados a la vivienda para la población de medianos y elevados ingresos, así como la que se construye para funcionarios del gobierno.
3. Estímulo al sector privado y a la iniciativa individual para que desempeñen un papel más importante en la construcción y el financiamiento de los programas de la vivienda.
4. El compromiso de proporcionar a cada familia la oportunidad de que compre, alquile o arriende tierra suficiente, a precios razonables, para que satisfaga sus necesidades mínimas de espacio vital en localidades que sean convenientes para sus necesidades y en las cuales puedan erigir o alquilar una casa utilizando sus propios recursos.

Sobre estos principios generales podría encontrarse la legislación, la administración y la programación financiera específicas para garantizar la implementación de programas destinados a alcanzar sus objetivos.

### Base legislativa

Para institucionalizar una política de vivienda, es fundamental el establecimiento de una base legislativa adecuada. La legislación debe reflejar los objetivos gubernamentales en materia de políticas. Debe incluir no solo la legislación idónea para el tipo de instituciones de enmienda y preparación de la tierra que se hayan seleccionado, sino también las leyes apropiadas referentes a impuestos sobre la propiedad, modernas claves de construcción que reflejan las condiciones locales, la legislación sobre planificación urbana que satisfaga las necesidades locales, y las leyes de finanzas que gobiernen la vivienda. Al establecer la base legislativa, debe emplearse la investigación sobre la vivienda para formular las políticas y poner a prueba los posibles resultados.

### Marco administrativo nacional

En el nivel nacional, es preciso establecer un organismo central responsable de los programas de la vivienda. Este puede ser un ministerio independiente o parte de un ministerio existente. La ventaja de asignar la responsabilidad del programa de la vivienda a un ministerio consiste en que los intereses de ésta tendrán un vocero en el nivel más alto del gobierno. Por otra parte, las operaciones de un programa de viviendas se llevan a cabo frecuentemente en mejor forma si se ventilan fuera de la estructura gubernamental, en un organismo paraestatal o en algún otro tipo de corporación pública. Este sistema tiene la ventaja de permitir el empleo de prácticas convencionales del mundo de los negocios. Imparte mayor flexibilidad y control. El personal no tiene que pertenecer al servicio civil, lo cual propicia un mejor desempeño y mayor responsabilidad. El organismo de la vivienda está así más al margen de presiones políticas. Es posible lograr una combinación en la cual un ministerio se responsabiliza de la formulación y supervisión de las políticas correspondientes a una organización paraestatal cuya responsabilidad es la ejecución del programa. Esta organización se ha empleado con éxito en Tanzania y en otras partes.

El grado en que las operaciones de los programas de la vivienda queden descentralizadas tiene mucha importancia. Debe hacerse todo lo posible por lograr la descentralización, al menos en el nivel regional, sino

en cada uno de los centros urbanos. Las limitaciones que impiden la descentralización prematura son la posibilidad de dotar al organismo con personal debidamente capacitado y la experiencia del organismo hasta el grado en que las operaciones de rutina sean sistemáticas. Mientras esas limitaciones no queden superadas, es más conveniente conservar el control central.

La descentralización es conveniente porque permite que el programa de la vivienda esté más en consonancia con las necesidades y los recursos locales, reduce el tiempo de procesamiento para los asuntos de rutina, y vuelve factible una supervisión más estrecha de los proyectos.

Debe prestarse mucha atención al establecimiento de los procedimientos de operación correspondientes a la administración de los programas de vivienda. Con demasiada frecuencia, al menos en los países recientemente independizados, los procedimientos administrativos heredados del período colonial resultan por completo inadecuados para atender la situación actual.

### Financiamiento de la vivienda nacional

La planificación de las finanzas para la vivienda representan la tarea más difícil. Las limitaciones financiaras en el programa de la vivienda son las más críticas—constituyen las barreras absolutas más allá de las cuales nada puede hacerse. Pese a ello, las finanzas en sí mismas ofrecen muchas alternativas y una considerable flexibilidad. La tarea de la planificación estriba en cómo aprovechar mejor los recursos disponibles de los fondos públicos, y cómo movilizar el máximo posible de recursos del sector privado, sin entorpecer el flujo de fondos destinados a otras inversiones que también le interesan al gobierno. Puesto que los recursos para financiar la vivienda tienen una demanda casi limitada, el problema consiste en hacer que los términos del financiamiento para la vivienda sean atractivos tanto para el inversionista como para el prestatario. Para lograr esto, deben estudiarse cuidadosamente las fuentes de financiamiento optativas y la estructuración de programas que hagan asequibles dichos fondos. Esto implica una cuidadosa atención al papel de los bancos comerciales, las posibilidades de crear un banco nacional de la vivienda, como el que existe en Brasil, etc. Deben trazarse planes para captar los ahorros particulares de los pequeños inversionistas a fin de que puedan contribuir en el financiamiento de sus propias casas. El área financiera de la vivienda es compleja y debe estudiarse en detalle para que pueda establecerse la combinación adecuada de incentivos que generen el capital que se requiere.

En el aspecto público del asunto financiero de la vivienda, deben diseñarse políticas sobre el empleo de subsidios (tema anteriormente expuesto) y otros posibles estímulos que se refieran a garantías hipotecarias o a exenciones de impuestos. Estos son asuntos graves que requieren estudio, pero en conjunto forman una parte vital del programa de la vivienda. En el área de la asistencia técnica, no es poco común encontrar muchas misiones que se ocupan de la tecnología de la vivienda y de la arquitectura, pero el apoyo y la asistencia técnica para la preparación de estrategias financieras para la vivienda es un ingrediente muy escaso. Empero, los mejoramientos en los mecanismos del financiamiento para la vivienda tendrá un efecto mucho mayor y más rápido, sobre la edificación de viviendas, que ninguno de los otros cambios previsibles en la tecnología de la construcción.

### Programas nacionales de la vivienda

Si se han formulado bien la investigación, las políticas, la legislación, la administración, y los procedimientos y lineamientos financieros, en la planificación para el sector de la vivienda, debe ser posible desarrollar programas de vivienda claramente definidos y enfocados. Para cada nivel de ingresos debe haber una respuesta específica del gobierno a las necesidades de vivienda correspondientes. Para la población de medianos y altos ingresos, esta respuesta podría ser la asequibilidad de un número adecuado de terrenos, con todos los servicios, que pudieran venderse con ganancias razonables para el gobierno o la empresa privada conjuntamente con un programa gubernamental de préstamos para la vivienda que utilice inversiones de capital privado. Para los grupos de bajos o medianos ingresos, podría tratarse de suministrar terrenos con servicios, a precios razonables, junto con el estímulo de cooperativas u otras instituciones que pudieran coadyuvar en el abatimiento de los costos de la vivienda. Deben considerarse los conceptos de vivienda elemental y aprovechamiento de la ayuda propia. El gobierno podría ayudar también emprendiendo la dirección de programas de préstamos si no se dispone de fondos privados. Para las personas que se encuentran más abajo del umbral de la vivienda, podrían proporcionarse proyectos de lugares y servicios como la única solución que no requiere un subsidio de mayores proporciones. La calidad de la infraestructura reflejaría la capacidad de pago de las familias, pero todas ellas deberían contar, cuando menos, con lotes sin servicios en terrenos planificados. Para la población de menores ingresos, sería conveniente estimular la vivienda tradicional construida por su propia iniciativa.

El gobierno debería procurar el estímulo hacia las organizaciones privadas para la vivienda, lucrativas y no lucrativas, siempre que estuvieran en concordancia con las políticas aquí recomendadas. La principal obligación del gobierno consiste en ayudar a que los organismos privados respondan a las necesidades existentes mediante programas financieros y a través de la creación de lotes con servicios a precios razonables. También debe decidirse el contar con organizaciones constructoras de la vivienda pública. Sí así se desea,

estas organizaciones de la vivienda deben agruparse según métodos comerciales, y deben responsabilizarse estrictamente de sus respectivos programas. El ministerio central del gobierno, responsable de la vivienda, debe mantener un control de supervisión sobre las organizaciones de la vivienda, ya sea directamente o, en el caso de grupos privados, en forma indirecta (mediante el control de la venta de terrenos, adquisición de fondos para préstamos, etc.).

### Agencias para el desarrollo de la tierra

Todo proyecto residencial incluye un componente de lugares y servicios, independientemente de la calidad de las casas que vayan a construirse y de su costo total. Sin embargo, las actividades propias de la preparación de la tierra suelen fragmentarse entre gran número de organismos públicos, organizaciones de la vivienda y grupos privados. Cuando se requiere una rápida preparación de grandes áreas de terreno urbano para mantenerse al ritmo del veloz incremento de la población, puede resultar conveniente el establecer una Agencia para el Desarrollo de la Tierra (LDA) a fin de preparar la tierra urbana para los programas de lugares y servicios. Los lotes que cuentan con servicios pueden venderse luego a organismos públicos y privados que se ocupen de la construcción de casas, o bien alquilarse, arrendarse o venderse directamente a las familias para la construcción individual de sus casas. Este último plan es el más conveniente para satisfacer las necesidades de las familias de menores ingresos.

La LDA debe rendir cuentas a un organismo o ministerio del gobierno central, pero debe estar orientada a atender las necesidades del área urbana en particular. La estructura de una LDA se ilustra en el diagrama 5.

#### El consejo de administración

Este debe representar a los accionistas de la LDA. Dependiendo de las políticas establecidas, los miembros del consejo pueden representar al gobierno central, al gobierno urbano local, y a los inversionistas privados independientes (si se hubiera optado por una estructura corporativa pública/privada). El consejo de administración debe ser responsable de contratar a un funcionario ejecutivo en jefe, de establecer las políticas, de revisar periódicamente el desempeño de la corporación, de aprobar las iniciativas de proyectos para la LDA, y de los demás deberes que suelen encomendarse a dicho consejo.

#### Oficina del funcionario ejecutivo en jefe

Esta oficina tendría plenas responsabilidades administrativas, como suele ser el caso en toda corporación.

#### División de desarrollo de la comunidad

Esta división sería responsable de organizar las actividades de desarrollo de la comunidad urbana (según los lineamientos descritos anteriormente) en colaboración con los organismos gubernamentales apropiados. Ambos trabajarían directamente con los residentes del proyecto, en especial cuando se trata de proyectos de lugares y servicios para grupos de menores ingresos, a fin de proporcionar asistencia en las actividades de desarrollo económico y social.

#### División de finanzas

La división de finanzas tendría tres áreas de responsabilidad: 1) planificación financiera para la LDA; 2) aprobación de contratos y compras para los proyectos; 3) cobranzas de rentas.

#### División de desarrollo de la tierra y construcción

Esta división sería responsable de la planificación del lugar correspondiente a los proyectos de la LDA, de la preparación de especificaciones para cotizaciones, de la recopilación de datos sobre costos y tiempo de la construcción, de la supervisión y certificación de todas las obras realizadas bajo contrato con la LDA, y del suministro de asistencia técnica a los individuos y grupos que emprendan las actividades de vivienda con ayuda propia.

### Administración del programa de lugares y servicios

La administración es tal vez el componente más importante para determinar el éxito de un programa de lugares y servicios. Exceptuando el programa de Chile, los proyectos de lugares y servicios se han emprendido esencialmente como entidades independientes, generalmente bajo la responsabilidad de un organismo dedicado a la construcción de viviendas permanentes. El esfuerzo administrativo que se requiere para llevar a cabo un proyecto determinado ha sido muy alto y los costos, en términos de tiempo, han sido muy cuantiosos. Como una generalización de las experiencias obtenidas por varios países ocupados en proyectos de lugares y servicios, hay cinco problemas básicos que parecen presentarse con frecuencia.

1. La formulación de la política y el programa se lleva a cabo sobre una base ad hoc. Cada proyecto se considera como una empresa por separado y se presta poco interés a la redacción de un método sistemático que permita desarrollar un programa de rutina que se encuentre en ejecución. Por ejemplo, la adquisición de la tierra se realiza para un proyecto determinado, en vez de efectuarla como parte de un programa total tendiente a proporcionar un flujo constante de terre-

# ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA AGENCIA PARA EL DESARROLLO DE LA TIERRA

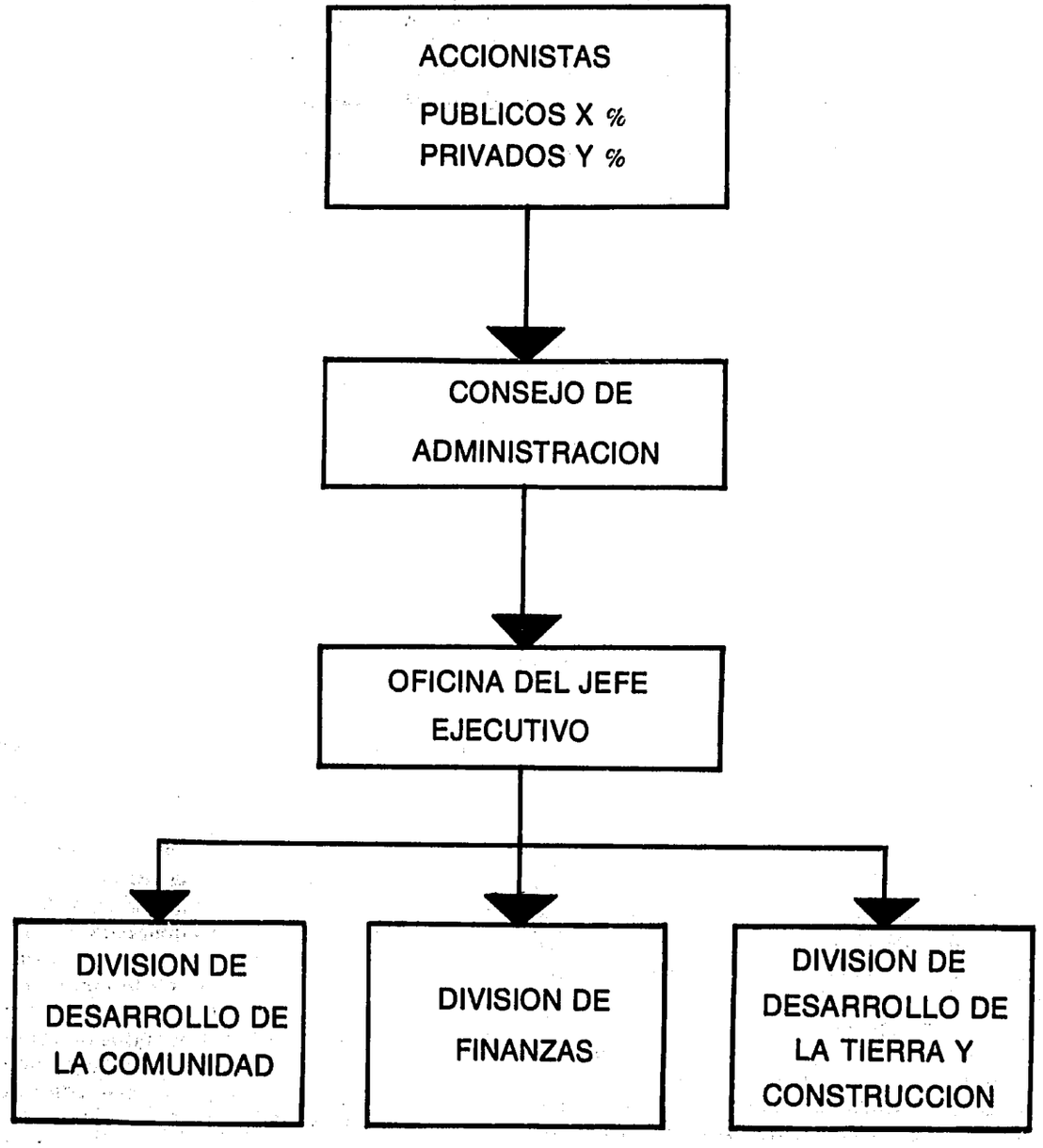



DIAGRAMA 5

nos listos para el desarrollo a fin de satisfacer los requisitos totales.

2. La implementación del programa se lleva a cabo de manera desordenada y deficiente. En casi todos los casos, el organismo directamente responsable de un determinado proyecto de lugares y servicios no controla todos los elementos necesarios, ni siquiera para la preparación física del lugar. La adquisición de tierras, los levantamientos topográficos, la instalación de servicios públicos y caminos, y las instalaciones públicas suelen quedar en manos de diferentes dependencias del gobierno. De ordinario intervienen organismos gubernamentales centrales y locales, lo que complica aún más los procedimientos. El resultado de esto son demoras fuera de control, en vez de la coordinación apetecida y, peor aún pérdida de dinero y confusiones que se producen cuando un organismo contradice las decisiones de otro.

3. Los procedimientos administrativos existentes han sido diseñados para alojar a un número reducido de los individuos que buscan lotes. La dependencia de subsidios financieros (véase más adelante lo correspondiente a finanzas), la carga administrativa extremadamente grande que corresponde a cada proyecto, la reticencia de los gobiernos para comprometerse cabalmente en el concepto de lugares y servicios, y el constante deseo de elevar el nivel de infraestructura se combinan para estancar el programa y servicios. El resultado es que solo un pequeño número de familias, entre las muchas que buscan lotes donde vivir, logran participar efectivamente en el programa.

4. La práctica en vigor tiende a emplear en gran medida la administración y el control por el gobierno central. Aunque la situación varía de un país a otro, existe una tradición, particularmente en los países africanos recientemente independizados, que consiste en concentrar el proceso de desarrollo en el nivel del gobierno central. A esto se debe el que la comunicación con las ciudades fuera de la capital se vuelva tardada y difícil. La iniciativa local se reduce. La gente siente que está tratando con una entidad distante y abstracta.

5. hay una orientación básica tendiente a proporcionar un nivel elevado de desarrollo físico, independientemente de las necesidades o de las restricciones económicas. Una y otra vez, los proyectos en las áreas de lugares y servicios han comenzado en la etapa de planificación inicial considerando estándares mínimos, y luego funcionarios oficiales bien intencionados han elevado lentamente esos estándares hasta el grado en que los costos impiden la participación de la gente de menores ingresos en el lugar, aunque ésta era el grupo al que inicialmente estaba destinado el proyecto. Existe una considerable barrera sicológica, que va cediendo terreno muy lentamente, que impide hacer frente a la necesidad de satisfacer un proyecto con normas verdaderamente mínimas. Se ha sabido que los funcionarios del gobierno afirman que los esquemas de lugares y servicios no son más que centros de miseria y que el gobierno debería ofrecer algo mejor a la población. La experiencia de Zambia, consistente en interrumpir un programa venturoso a la luz de estas consideraciones no es única.

La experiencia en Tanzania refleja esos problemas administrativos. Tanzania se comprometió considerablemente en el concepto de lugares y servicios al emprender el desarrollo de 25,000 lotes durante el período del Segundo Plan Quinquenal. La responsabilidad se asignó a la Corporación Nacional de la Vivienda (NHC), un organismo paraestatal bien dirigido que había desarrollado poco más de mil unidades de vivienda permanentes al año, para familias de bajos y medianos ingresos. Los funcionarios de la NHC no sentían entusiasmo alguno por el concepto de lugares y servicios y habían considerado que éste representaba un programa para el desarrollo de barrios apenas algo mejores que míseras barriadas. El Segundo Plan Quinquenal requería que la NHC construyera también 15,000 unidades de vivienda permanentes (casi el triple de las que se habían construido en los cinco años precedentes). El resultado inevitable fue que el programa de lugares y servicios quedó relegado a un nivel secundario—al principio se había programado el desarrollo de 3,000 lotes durante el primer año del plan, pero esta cantidad pronto se redujo a 500 unidades en términos de un proyecto piloto. Después se convino en que esos lotes contendrían una unidad sanitaria permanente, en su parte trasera, y una casa básica que los residentes podrían terminar por sus propios medios. Se ofreció voluntariamente ayuda técnica internacional para realizar el proyecto piloto en plan cooperativo, por lo cual dicho proyecto está ahora en marcha. Sin embargo, el concepto de las normas mínimas para el método de lugares y servicios se ha abandonado, en el proceso y se ha instituido un programa mucho más costoso. La magnitud del programa se ha reducido en forma considerable.

Esto no significa que la casa básica y los niveles más altos no tengan un lugar en el panorama general de la vivienda. Es evidente que cumplen un propósito. La ilustración solo pretende señalar que con demasiada frecuencia el grupo al que se pretende servir—la población de menores ingresos—se pierde en la toma de decisiones administrativas en medio de una serie de decisiones independientes. Además, es frecuente que el marco administrativo no sea adecuado para satisfacer las demandas de los objetivos optimistas. En este caso, el NHC estaba completamente impreparado, en el aspecto administrativo, para emprender esta vastísima misión, pese al hecho de que era una organización excelente en proporción con sus operaciones en aquellas fechas.

La planificación administrativa es, en consecuencia, un factor decisivo cuando se establece un programa de lugares y servicios. Dicha planificación debe iniciarse con una firme convicción en el concepto de lugares y

servicios, no buscando justificaciones, sino con la seguridad de que constituye una solución altamente práctica y conveniente a las necesidades de los grupos de menores ingresos. La magnitud del programa debe determinarse de modo que el aparato administrativo que se requiera pueda quedar determinado y organizado. Esto probablemente hará necesario un programa de capacitación para proporcionar el personal necesario. Tal programa debe organizarse e instituirse. Han de formularse prácticas administrativas detalladas. Deben instituirse también los medios convenientes para asegurar la coordinación. Todo esto debe considerarse, cuando menos, y habrá que formular las proposiciones preliminares antes de proceder a instituir proyectos de lugares y servicios en plan piloto o de demostración.

Los proyectos piloto son un método muy difundido para dar comienzo a los trabajos en el área de lugares y servicios. Los gobiernos gustan de comenzar con un proyecto piloto porque éste podrá dar información sobre la mejor manera de conducir futuros proyectos y será un medio para poner a prueba la aceptabilidad de las ideas en cuestión. Los proyectos piloto son una técnica importante para estructurar el programa de lugares y servicios. Desafortunadamente, es demasiado frecuente que el proyecto denominado piloto no alcance verdaderamente su objetivo. Si la planificación del programa administrativo y financiero a largo plazo no se efectúa con anticipación, se pierde la oportunidad de aprovechar el proyecto piloto para poner a prueba los conceptos y los procedimientos. Al concentrar los recursos, tanto administrativos como de capital, es factible desarrollar un proyecto determinado, pero éste puede no tener relación con las posibilidades que podría brindar un programa en gran escala. Los proyectos piloto deben utilizarse bajo las condiciones de algún programa a largo plazo que se halla propuesto; solo así pueden ser significativas las experiencias que de aquéllos se obtengan. Además, deben emplearse técnicas de evaluación específicas para registrar sistemáticamente las experiencias y aclarar las conclusiònes que de ellas se desprendan. Sin una evaluación formal, los proyectos piloto contribuyen muy poco a la preparación de un programa a largo plazo.

Probablemente, la cuestión inicial más importante en la planificación administrativa es la estructura organizacional del grupo responsable del programa de lugares y servicios. No existen lineamientos específicos de aplicación universal, pero deben tomarse en cuenta los siguientes:

1. Dentro de lo posible, debe agruparse el mayor número de elementos del programa en un solo organismo. Cuando sea posible, éste debe ser capaz de desarrollar completamente la infraestructura que se requiera.
2. El financiamiento debe estar bajo control de la agencia encargada del desarrollo, a fin de tener un mejor control de costos y de atar la recaudación de rentas para que sirva al programa en ejecución. Es sumamente ventajoso evitar las situaciones en las cuales el financiamiento para la construcción proviene de asignaciones anuales y los rendimientos deben devolverse a la tesorería del gobierno. Tal sistema dificulta en gran medida la planificación de desarrollos futuros y provocan confusiones en cuanto a la solidez del programa.
3. Cuando se requiere coordinación entre varios organismos, ésta debe formalizarse estableciendo un comité conjunto y preparando los programas de trabajo y los presupuestos en forma mancomunada. Es esencial que todos los organismos participantes intervengan en el proceso coordinado, incluyendo los que proporcionan servicios sociales.
4. El organismo administrativo debe organizarse de modo que apoye al programa en marcha, en vez de ocuparse de una serie de proyectos separados. Esto significa que debe adquirirse la tierra para el desarrollo en forma constantemente asequible; las cuadrillas de trabajadores deben tener carácter permanente; pueden celebrarse contratos especiales para que se trabaje en varios proyectos a la vez, y la carga administrativa habrá de repartirse sobre un programa de mayores proporciones. Todos estos factores y otros deben planearse de modo que reduzcan los costos mediante economías de escala.

La decisión del tipo de organismo que conviene considerar como grupo primario dependerá de diversas consideraciones locales. La utilización de un organismo para la construcción de viviendas ya existente representa una ventaja evidente. Esta ya tendrá considerable experiencia, talento administrativo habilidoso, posiblemente contará con mano de obra capacitada, fuentes de capital, etc. Por otra parte, los organismos para la construcción de viviendas se han rehusado a asumir las reponsabilidades correspondientes al concepto de lugares y servicios debido a un sentimiento fundamental que los induce a considerarlos como inferiores a la construcción de viviendas permanentes. Si es éste el caso, el programa de lugares y servicios puede fracasar debido a una repulsión fundamental por parte del organismo constructor. Debe tenerse cuidado para garantizar que el organismo de la vivienda esté preparado para asumir sus nuevas responsabilidades de un modo positivo. Puede ser muy conveniente incluir un programa de adiestramiento o algunos seminarios antes de iniciar el programa, para que se aprecie cabalmente el concepto en cuestión.

Otra ventaja de utilizar un organismo de la vivienda consiste en la posibilidad de aprovechar las ganancias derivadas del desarrollo de centros de vivienda para gente de medianos y altos ingresos, y aplicarlos al programa de lugares y servicios, reduciendo así los costos para sus residentes. Esto podría abrir también la posibilidad de combinar los lotes de lugares y servicios con viviendas de mayor calidad, lo cual reporta varias ventajas. La distribución física se vuelve más adecuada porque las viviendas permanentes rompen la monotonía propia del área de lugares y servicios. Es factible cargar una parte de la infraestructura a cuenta de las viviendas de mayor costo, con la correspondiente reducción para la parte del proyecto que utiliza el concepto de lugares y servicios. En el caso de Tanzania, se hizo una proposición interesante al respecto. En ella se sugería la construcción de viviendas para personas de medianos y altos ingresos, dispuestas a lo largo de las calles principales, lo cual serviría para abrir nuevos terrenos al desarrollo de lugares y servicios. En esta forma, podría ampliarse la red de servicios públicos para que ambos grupos quedaran atendidos por muy poco costo adicional. Además, así podrían alcanzarse los objetivos sociales del gobierno tendientes a integrar los grupos de distintos ingresos y evitar la correspondiente segregación de clases.

La experiencia sugiere que la idea de combinar distintos tipos de viviendas es muy práctica en términos de ahorro en costos, y que está en concordancia con los objetivos sociales de la mayoría de los países, pese a que no la ven con buenos ojos los grupos de medianos y altos ingresos. Además, la mayoría de los organismos de la vivienda pierden dinero debido a que subsidian en gran parte las casas para personas de medianos y altos ingresos. En consecuencia, hay pocas oportunidades de contar con un excedente que pueda aprovecharse en el programa de lugares y servicios sin que se modifique totalmente el enfoque de la vivienda pública.

Por los motivos anteriores, debe estudiarse seriamente la creación de un nuevo organismo de desarrollo de la tierra que se haga responsable del programa de lugares y servicios. Al mismo tiempo, ese organismo podría desarrollar lotes residenciales con mayor nivel de infraestructura, para venderlos en forma privada o a otros organismos de la vivienda pública con fines de construcción. De esta manera, el organismo de desarrollo de la tierra podría obtener utilidades, en los lotes de más alto nivel, que a su vez podrían utilizarse para reducir los costos del programa de lugares y servicios. También podrían así mantenerse al margen del negocio de la construcción de viviendas, el cual implica mayores complicaciones en cuanto a tecnología, financiamiento y administración. Al hacer que su actividad primaria sea el programa de lugares y servicios, en vez de ser una actividad secundaria, como en el caso de un organismo de la vivienda, el resultado final es que se puede contar con una organización dedicada de un modo más íntegro. Sin embargo, no es posible generalizar en esta cuestión tan importante y cada situación específica debe ser estudiada por sus propios méritos.

La responsabilidad administrativa de los programas de lugares y servicios suele considerarse como una tarea del gobierno. En casi todos los casos, el proyecto de lugares y servicios ha sido una actividad gubernamental. Las únicas excepciones las constituyen algunos proyectos de lugares y servicios que han sido puestos en ejecución por la industria privada en beneficio de sus trabajadores. Pero no es forzoso que ese sea el caso. El éxito alcanzado por las compañías privadas en el área Mathare Valley de Nairobi, Kenya, sugiere que los incentivos apropiados pueden estimular a la iniciativa privada en el área de los programas de lugares y servicios.

Debe considerarse la posibilidad de atraer al sector privado para que participe en el programa de lugares y servicios. Las principales ventajas que esto reportaría serían la reducción del capital público requerido; el empleo de personal administrativo privado (lo que supondría mayor flexibilidad), y la liberación gubernamental respecto a la carga política de proporcionar lugares de habitación para las familias de bajos ingresos. Este último punto es importante porque, cuando el gobierno se compromete en el campo de la vivienda, crea una obligación que los ciudadanos están prontos para explotar a través de demandas cada vez mayores en cuanto a subsidios, más altos niveles de calidad, e incluso la evasión del pago de alquileres, sirviéndose de presiones políticas. Una organización privada puede ejercer mayor control y disciplina sobre el proyecto.

La mejor solución puede ser un término medio que convine las ventajas de la participación pública de la privada. Una corporación para el desarrollo de la tierra, que sea propiedad conjunta del gobierno y de inversionistas privados, puede resultar atractiva. El gobierno aportaría la tierra como su participación en el capital; la tierra podría ya ser de su propiedad o bien ser adquirida en virtud de sus poderes de adquisición de tierras. Los inversionistas privados aportarían el capital de trabajo necesario para el desarrollo. El consejo de administración representaría tanto a los inversionistas públicos como a los privados. La gerencia de la corporación estaría en manos de empleados privados no comprendidos en los reglamentos del servicio civil. Este tipo de organización cuenta con las ventajas de una empresa privada, con toda su flexibilidad y su dinamismo, pero sigue regulada en aras del interés público.

La regla básica es que si el programa de lugares y servicios puede ser exhibido como una empresa lucrativa, entonces será posible atraer a la iniciativa privada. Hasta la fecha, ningún país ha tratado de poner en vigencia este método.

## Factores financieros

Estos factores son los que más limitan las posibilidades de acción. Las opciones son relativamente claras, pero con frecuencia se pasan por alto las implicaciones financieras en los programas de la vivienda pública. Solo se contará con un determinado capital del gobierno para la vivienda en los proyectos de lugares y servicios. El gobierno tiene la responsabilidad de asignar ese dinero para que cumpla en la mejor forma sus objetivos. A continuación, el gobierno debe determinar cómo habrá de distribuirse el dinero asignado a la población de menores ingresos para los proyectos de lugares y servicios. Para lograrlo, necesita calcular el nivel de pago razonable que puede esperarse de los residentes en potencia (dejando márgenes para contingencias como la falta de pago de alquileres, la inflación, etc.). Por último, debe decidir si el proyecto va a ser subsidiado o no y, llegado el caso, el monto del subsidio.

Si el gobierno decide crear un programa de lugares y servicios casi libre de subsidios, la tarea se transforma en el proceso de determinar la capacidad de pago de los residentes potenciales, comparándola con el costo que representa la construcción del proyecto de lugares y servicios, procurando que ambos factores se compaginen. Esto sugiere la necesidad de contar con varios niveles optativos de infraestructura. Para el grupo de ínfimos ingresos, eso sólo puede ser posible si se proporciona terreno baldío en una configuración adecuada para mejoras futuras que podrán introducirse a medida que aumenten los niveles del ingreso. No obstante lo anterior, el problema depende de las realidades financieras y no de una combinación determinada de normas mínimas (independientemente de lo adecuadas que éstas pudieran ser).

Debe haber bases sólidas para proporcionar alguna forma de subsidio al programa. Este subsidio podría provenir legítimamente de las ganancias obtenidas en otras actividades del organismo responsable. Podría provenir de reducciones en los impuestos a los ocupantes de los lotes, o tasas de interés sobre el capital que estén por debajo de las vigentes en el mercado, o bien en tarifas reducidas para los servicios públicos si el subsidio va a ser absorbido por otros usuarios, dentro de la ciudad, que tengan mayor capacidad de pago. Lo importante es que, cualquiera que sea el subsidio empleado, no debe requerir transferencias anuales de capital del gobierno al organismo en cuestión a fin de mantenerlo solvente. Los subsidios deben ser transmitidos por el gobierno fuera del marco del organismo responsable. De esta manera, la responsabilidad recae claramente sobre el organismo en cuestión para que desarrolle sus actividades en forma económica y que éstas queden claramente delimitadas en cuanto a responsabilidad.

El capital inicial para el programa de lugares y servicios tendrá que provenir, muy probablemente, del gobierno, al menos en gran parte. Este dinero puede adoptar la forma de un préstamo, posiblemente con algún período de gracia para su liquidación y con una tasa de interés por debajo de la vigente en el mercado. Sin embargo, no es preciso que el gobierno sea la única fuente financiera. Los ahorros del sector privado deben movilizarse mediante programas similares a los que se emprendieron en Chile. Las prioridades sobre los lotes deben asignarse en función de la participación del individuo en un programa de ahorros. Empero, el criterio no debe ser tan rígido como para impedir la participación de un sector importante de la población de menores ingresos. El capital de los inversionistas privados debe considerarse también como una posible fuente de financiamiento. Si el programa se diseñó sobre una base lucrativa, debe ser atractivo para los inversionistas privados—especialmente si se ofrecieron incentivos adicionales, por ejemplo, exenciones de impuestos para los dividendos o para el interés sobre el capital.

La preparación de una estrategia financiera para el programa de lugares y servicios dependerá, desde luego, de muchas variables. Lo importante es reconocer que este es un aspecto vital en el proceso de la planificación y que merece la mayor consideración en la etapa de formulación del programa. Deben explotarse buenas alternativas ya que ellas influyen considerablemente en los costos del proyecto. Por ejemplo, un incremento del 1 por ciento en la tasa de interés significa un aumento del 26 por ciento en el monto total de los intereses pagados sobre un préstamo durante un período de 10 años. Cualquier cambio en la tasa de interés o en el plazo concedido para amortizar la deuda representará una importante diferencia en la magnitud de la inversión que pueda destinarse a la infraestructura del proyecto sin elevar los pagos mensuales.

El efecto de la inflación debe tomarse en cuenta al diseñar el plan financiero para lugares y servicios. Si la movilización de ahorros de particulares va a representar una parte del programa, será preciso contar con garantías para asegurar a los participantes que su dinero no sufrirá mermas debido a la inflación. Sin tales salvaguardias, el suministro de fondos se agotará rápidamente. Con la debida protección, los ahorros pueden movilizarse incluso durante los períodos inflacionarios, como ha quedado demostrado en las experiencias de Brasil y Chile.

Para asegurar el éxito del financiamiento de los programas de lugares y servicios, es imperativo que se manejen en forma satisfactoria los siguientes factores fundamentales:

1. De contarse con un marco legal adecuado para el programa. Este debe ser reglamentado por el gobierno a fin de que se eviten los abusos, pero simultáneamente debe contar con la flexibilidad suficiente que permita

las respuestas administrativas adecuadas a las condiciones cambiantes.

2. Debe haber procedimientos adecuados para arrendar la tierra, o para venderla con un registro eficiente y expedito de los procedimientos, el otorgamiento de títulos de propiedad, los traslados de dominio y demás documentos legales.

3. El procedimiento para los juicios hipotecarios deben ser rápidos y sencillos para garantizar que las personas que no paguen conforme a sus obligaciones puedan ser expulsadas de los lotes y que el sistema en conjunto no sea penalizado por incumplimiento.

4. Los procedimientos administrativos relativos a la cobranza de alquileres u otros pagos deben ser eficientes y válidos.

5. En forma ideal, debe instituirse un sistema de seguros sobre ahorros e hipotecas para proteger tanto al organismo interesado como a los participantes del programa.

# BIBLIOGRAFIA


Abrams, Charles. *Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World.* Cambridge, Massachusetts: The M.I.T. Press, 1964.

———. *Squatter Settlements: The Problem and the Opportunity.* Washington, D. C.: Division of International Affairs, Department of Housing and Urban Development, 1966.

Calcutta Metropolitan Planning Organization. *Papers On Housing.* Calcuta, India, 1969.

———. *A Proposal for Low-Cost Temporary Urban Settlements Programme:* Preliminary Note for Official Use Only. Calcuta, India, 1967.

Carlson, Eric. *The Administration of Housing Programs and Housing Institutions in Developing Countries.*

Center for Environmental Structure. *Houses Generated by Patterns.* Berkeley, California, 1969.

CID. *Financing and Implementation of the Housing Plan for Bogota.*

Collins, John. *The Evolution of Urban Housing Policies in Zambia, with Particular Reference to Lusaka.* Tesis, 1970.

Department of Housing and Urban Development, *Library U. S. Department of Housing and Urban Development.* Washington, D. C.: Government Printing Office, 1970.

———, Division of International Affairs. *Proposed Minimum Standards for Permanent Low-Cost Housing and for the Improvement of Existing Substandard Areas.* Washington, D. C., 1966.

FCH Services, Inc. *Management Guidelines for Housing Cooperatives.* Washington, D. C.: Agency for International Development, 1967.

Horwitz, Aaron B. *USAID Project to Survey and Evaluate Aided Self-Help Housing in Latin America.* Agosto 1963.

Hunter, Donald E. *The Approach to Low-Cost Housing in Colombia: Technology and the Housing Gap.* Bogotá, Colombia: CINVA, 1966.

Inter-American Housing and Planning Center. *Self-Help Housing Guide,* 1962.

Merrill, Robert N. *Participation of the Public, Private and Popular Sectors in the Implementation of a Structural Housing Policy: The Case of Chile.* Tesis inédita, 1970.

*Modern Government and National Development.* Agosto 1970.

Organization for Social and Technical Innovation. *Self-Help Housing in the U.S.A.* Cambridge, Massachusetts, 1969.

PADCO, Inc. *Plano de Desenvolvimiento Integrado da Grande Sao Paulo: Report of the Second Visit of PADCO Team 1970.* Washington, D. C., 1970.

———. *A Proposal for an Urban Development Corporation in Tanzania.* Washington, D. C., 1969.

Rosser, K. G. y Van Huyck, A. P. "Housing for the Lowest-Income", *The Realist*, diciembre 1966.

Stanford Research Institute. *International Assistance for Housing Finance in Developing Countries.* Menlo Park, California, 1968.

Tjioe, B. Khing y Burns, Leland S. *Housing — Step-Chile of Development?* International Housing Productivity Study. Los Angeles, California: University of California.

United Nations. *Community Development and National Development* (Report by an ad hoc group of experts appointed by the Secretary General of the UN.) Nueva York: Naciones Unidas, 1963.

———, Centre for Housing, Building and Planning. *External Assistance to Developing Countries for Problems of Rural /Urban Migration and Urban Settlement, Under Economic and Social Council Resolution 1224* (XLII). Nueva York: Naciones Unidas, 1969.

———. Committee on Housing, Building and Planning. *General Activities of the Centre for Housing, Building and Planning: Pilot Demonstration Programmes.* Nueva York: Naciones Unidas, 1969.

———. *Manual on Self-Help Housing.* Nueva York: Naciones Unidas, 1964.

———, Department of Economic and Social Affairs. *Urbanization: Development Policies and Planning*, International Social Development Review No. 1. Nueva York: Naciones Unidas, 1968.

Van Huyck, Alfred P. "The Housing Threshold for Lowest-income Groups: Calcutta": "The Case of India". *Urban Planning in the Developing Countries*, J. D. Herbert y A. P. Van Huyck, eds. Nueva York: Praeger Publishers, 1968.

———. *The Moroccan Bidonville Problem.* Washington, D. C.: PADCO, Inc., 1969.

Washington Federal Savings & Loan Association of Miami Beach, Florida. *A Survey of New Home Financing Institutions in Latin America* (The Savings and Loan Experience). Miami, Florida, 1969.

Ynzenga, Bernardo. *The Dynamics of Self-Help Housing: A Descriptive Model.* Berkeley: University of California, Department of City and Regional Planning.