PN-ABL-970
78757

EL SECTOR INFORMAL DE VIVIENDA

ALFONSO J. PALACIOS ECHEVERRIA

Serie Divulgación de Estudios Técnicos No. 1

Centro Latinoamericano para la Gestión Urbana

Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano
para Sur América

USAID

Agencia de los Estados Unidos para el
Desarrollo Internacional

PROLOGO

Con la publicación de EL SECTOR INFORMAL DE VIVIENDA se inicia la Serie Divulgación de Estudios Técnicos de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sur América, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Esperamos colaborar, mediante estos modestos aportes, en la comprensión y la búsqueda de nuevas vías de solución para los problemas de vivienda y de servicios urbanos básicos que aquejan a la región.

Este trabajo trata de presentar una conceptualización de lo que se denomina el Sector Informal de Vivienda, así como algunas consideraciones que pudieran ser de alguna utilidad para la comprensión de un fenómeno que se presenta en la región con fuerza cada vez mayor.

Es el deseo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y de su Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sur América, que el estudio que ofrecemos sirva a aquellas personas que, en los diferentes países, se preocupan por este problema.

Las misiones de la USAID son activas en la mayoría de los setenta y seis países que reciben ayuda económica bilateral de los Estados Unidos. En América Latina, la USAID tiene representacion permanente en Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Jamaica, Haití, República Dominicana, Ecuador, Barbados, Bolivia, Perú, Belice, México, Colombia, Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile y Argentina, y sus programas cubren una amplia variedad de actividades: agricultura, salud, educación, vivienda y desarrollo urbano y proyectos técnicos específicos.

Su Oficina de Vivienda y Programas Urbanos opera a través de siete oficinas regionales, las cuales actúan como asesoras de los programas de vivienda y desarrollo urbano en cada una de las misiones, siendo también responsables por el desarrollo de dichos programas en cada una de las regiones a su cargo.

La OFICINA REGIONAL DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO PARA SUR AMERICA (RHUDO/SA), ubicada en la ciudad de Quito, Ecuador, colabora en el establecimiento de condiciones necesarias para que, en los países de la región, se logren mejores condiciones de vida para su población, convencida de que en la actualidad dichos paises cuentan, mediante la suma de los esfuerzos de todos los sectores, con los recursos necesarios para otorgar una solución mínima y servicios básicos, de manera gradual y adecuada a las realidades de la población de menores ingresos.

El CENTRO LATINOAMERICANO PARA LA GESTION URBANA (anteriormente denominado Centro Latinoamericano de Adiestramiento) de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sur América, inició sus operaciones de manera regular a fines de 1983 como una división especializada de RHUDO/SA, con dos funciones de gran importancia: ser el vehículo a través del cual se mantuviera un diálogo contínuo en toda la región sobre políticas de vivienda, desarrollo urbano y desarrollo municipal y, adicionalmente, proporcionar el apoyo necesario a los diversos programas de asistencia en estos campos, tanto bilaterales como regionales, a traves de actividades de capacitación, investigaciones, desarrollo de casos, becas para adiestramiento u observación (básicamente en los Estados Unidos de Norteamérica), así como publicaciones varias.

Desde el año de 1983 el Centro Latinoamericano para la Gestión Urbana ha patrocinado y copatrocinado 85 actividades de capacitación con más de 4.200 participantes de 23 países diferentes; también ha

financiado la participación de conferencistas y participantes en eventos organizados por otras instituciones de la región, así como programas de capacitación de corto plazo dentro de cada país; y ha concedido asistencia al Prgograma de Becas para la Paz de la USAID y a otras instituciones de capacitación de la región.

En el mes de Abril de 1985, el CENTRO LATINOAMERICANO PARA LA GESTION URBANA publicó su primera CARTA INFORMATIVA, cuya circulación al momento asciende a cerca de 2.500 ejemplares, cada cuatro meses. Adicionalmente distribuye y edita publicaciones de interés regional sobre temas como políticas de vivienda, desarrollo urbano y desarrollo municipal, las mismas que son también parte de los recursos de capacitación de las actividades que el Centro realiza.

Aunque las opiniones y criterios expresados en esta publicación son del autor, y no necesariamente de la USAID, nos pareció que la obra podría ser de alguna utilidad, lo cual esperamos que así sea.

Quito, Ecuador, Febrero de 1992

OBSERVACION

El contenido de este pequeño trabajo fue desarrollado inicialmente en dos conferencias dictadas por el autor. Una de ellas, denominada "El Sector Informal de Vivienda", se elaboró para las Primeras Jornadas Latinoamericanas sobre Vivienda Social, evento que se realizó en Buenos Aires, Argentina, en Junio de 1989. La Segunda, cuyo título es "El Sector Informal de Vivienda y el Desarrollo Urbano. La Solución a Través de la Cooperación y la Colaboración Intrasectorial", se elaboró para el Primer Congreso Interamericano de Cooperativas de Vivienda, llevado a cabo en Noviembre de 1988, en Buenos Aires.

Ambos eventos contaron con el patrocinio de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sur América, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Deseo dejar especial constancia de mi agradecimiento hacia dos fuentes documentales que han sido utilizadas para la elaboración de este trabajo: "El Fomento del Tercer Sector en Areas Urbanas: Una Alternativa de Desarrollo en América Latina", publicación realizada por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional; y "El Financiamiento de la Vivienda en América Latina", de la Unión Interamericana para la Vivienda. Ambas publicaciones recopilan las ponencias y exposiciones de distinguidos profesionales que participaron en sendos eventos internacionales sobre los temas señalados por los títulos.

-C

INDICE

Página

Introducción 0

1. La Economía Informal y la Vivienda Informal 1

1.1. El Concepto de Economía Informal 1
1.2. Manifestaciones de la Economía Informal 3
1.3. La Vivienda Informal como Consecuencia del Contexto Económico y Regulatorio 4
1.4. El Marco General 5

2. Conceptos para la Comprensión del Fenómeno 9

2.1. Pobreza Crítica 9
2.2. Habitat 9
2.3. Tipología de la Vivienda Informal 9
2.4. Calcutización 11

3. Análisis Comparativo de los Procesos Formal e Informal de Generación de Viviendas 12

3.1. El Proceso Formal 12
3.2. El Proceso Informal 14
3.3. Marco para e Análisis y Conclusiones 15

4. Las Vertientes Obligatorias de los Grupos de más bajos Ingresos 20

4.1. Condicionantes de Carácter Jurídico 20
4.2. Condicionantes de Carácter Físico 20
4.3. Las cuatro Posibilidades Reales de Combinación de las Condicionantes 21

5. Los Parámetros para acercarse al Fenómeno 22

5.1. Accesibilidad 22

5.1.1. Los Recursos Financieros 22
5.1.2. Los Recursos Tecnológicos 23
5.1.3. La Situación Real 24

5.2. El Uso Adecuado del Espacio Público 24

6. Las Actitudes Históricas ante la Informalidad 26

7. Las Dimensiones del Fenómeno 28

7.1. La Dimensión Físico-Urbanística 28
7.2. La Dimensión Económico-Financiera 29
7.3. La Dimensión Social 30
7.4. La Dimensión Político-Institucional 30
7.5. La Dimensión Jurídica 31

8. Propuestas para la Búsqueda de Soluciones 32

8.1. El Cambio de Actitudes 32
8.2. El Cambio de la Acción Institucional 32
8.3. La Búsqueda de Nuevas Fórmulas 33
8.4. La Cooperación Intrasectorial 34

Bibliografía 35

INTRODUCCION

Cualquier análisis que intentemos hacer sobre el sector informal de la economía y de una de sus manifestaciones físico-especiales: el sector informal de la vivienda y el desarrollo urbano, debe enmarcarse dentro de unos parámetros que intenten darle una dimensión comprensible, real y exenta del romanticismo propio de algunos estudios sobre el tema, que oscila desde el lirismo roussoniano hasta el discurso de barricada.

Tres deberían ser los elementos de análisis: la comprensión del marco general que envuelve las manifestaciones informales; el conocimiento de los procesos internos que se dan en la generación de la vivienda espontánea y su comparación con los procesos formales; y la consideración de soluciones integralistas.

En cuanto al primer elemento, la comprensión del fenómeno está inextricablemente ligado a la comprensión de los procesos latinoamericanos de urbanización e industrialización, o lo que es más comprensible: los procesos de depauperación del campo latinoamericano y los fenómenos migratorios campo-ciudad, y la erraticidad de las políticas económicas surgidas dentro del período de inestabilidad que ha caracterizado a la región durante muchos años.

En la mayoría de los países latinoamericanos, el proceso de urbanización adquiere un carácter contradictorio: las enormes masas de trabajadores rurales que emigran hacia las ciudades, no son absorbidas por el sector industrial, que es incapaz de ofrecerles empleo, dadas las condiciones estructurales de su propio desarrollo. Se crea así un vasto contingente de desempleados y subempleados, dedicados a actividades de remuneración muy baja, que subsiste en las ciudades bajo condiciones sub-humanas.

Para los "conservadores", los problemas urbanos de desempleo, tugurización, crimen y seguridad, por ejemplo, tienden a agravarse como consecuencia de la ineptitud y exceso de intervención estatal en la economía de mercado, expresando diferentes dosis de exceptisismo en cuanto a las posibilidades reales de elevar los patrones de vivienda, educación, civilidad y aptitud para disputar posiciones en la economía, de grandes contingentes de la población históricamente miserable.

Los "liberales" y "reformistas" a su vez, tienen a aceptar o creer en la necesidad de más intervención del gobierno en la economía, ya que consideran que es deber y responsabilidad del Estado intervenir, a través de programas especiales, en la elevación de los patrones de vida de la masa de individuos más o menos apartados de los beneficios de la sociedad industrial.

A nosotros, qué nos interesa, realmente? La realidad. La forma práctica, sencilla y concreta de enfrentar el problema ubicando a cada uno de los actores en un justo lugar del escenario. No es solamente el papel del Estado el que decide cuál debe ser la salida.

Varios son los actores en una situación tan compleja como la del desarrollo urbano: las mismas comunidades, el gobierno local, el sector privado y el sector público.

1. LA ECONOMIA INFORMAL Y LA VIVIENDA INFORMAL

1.1. El Concepto de Economía Informal

Para poder aproximarse a la comprensión del fenómeno conocido en la actualidad como el Sector Informal de la Vivienda, es necesario efectuar algunas consideraciones preliminares de tipo metodológico que nos permitan entender las causas del mismo, las cuales radican en la conformación estructural de la economía de los países latinoamericanos.

Más concretamente, el funcionamiento de los mercados de trabajo con base en la dicotomía formal-informal, puede darnos un camino para su comprensión, ya que el hecho mismo no es más que la consecuencia indeseable de la aplicación de los modelos de industrialización para la sustitución de importaciones, que impactó la distribución de los ingresos, y las características de empleo de las masas trabajadoras del continente.

En la década del cincuenta, las concepciones modernizantes y desarrollistas que imperaban en el ambiente intelectual latinoamericano, veían las sociedades de la época como escindidas en dos sectores: uno "tradicional" y otro "moderno", con muy pocos puntos de contacto entre sí. Caracterizaban éstos a los estratos pobres de la población como predominantemente rurales, con muy bajos niveles de instrucción formal y con valores que les impedían integrarse al "sector moderno".

El modelo económico desarrollista suponía que la producción masiva constituía un prerrequisito necesario del esfuerzo de industrialización. La intervención del Estado, a través de políticas de corte keynesiano, proveería -como prerrequisito necesario- el marco político institucional indispensable.

Desde el punto de vista del funcionamiento de los mercados de trabajo se preveía una relación positiva entre el crecimiento de la producción y el empleo, lo que aseguraría la integración de un creciente contingente laboral al sector industrial asalariado.

No obstante, la implementación del modelo condujo, progresivamente, a la manifestación de fenómenos, en gran medida inesperados, que exigían explicación. La mayor parte de los países que a partir del período de la post-guerra habían comenzado a experimentar los acelerados procesos de industrialización y urbanización que postulaba el modelo, evidenciaban como correlatos "indeseables" y penosamente "visibles" elevadas proporciones de su población urbana, viviendo en condiciones sociales de "miseria" y residenciados en áreas segregadas ecológicamente.

Un primer intento de interpretación del fenómeno, a fines de los sesenta y comienzos de los setentas, en el marco del mismo modelo desarrollista, fue provisto por la noción de marginalidad urbana.

Por esa misma época y a partir de una visión crítica y altamente pesimista sobre las consecuencias del modelo desarrollista, fue conformándose, progresivamente, la así llamada "teoría de la dependencia". Para esta corriente, la solución de los problemas generados por el modelo dependía de las propias posibilidades de su negación y sustitución. La "marginalidad" o segregación ecológica urbana era para ellos sólo la expresión del funcionamiento de la

"sociedad capitalista". La noción marxista de "ejército industrial de reserva" se constituyó en un eje principal de la explicación.

En lo que toca al tema del funcionamiento de los mercados laborales, se otorgó énfasis a las interrelaciones entre el llamado "polo marginal" y el "polo hegemónico" de la sociedad. A diferencia de la concepción dualista anterior, para el enfoque de la "teoría de la dependencia", el polo marginal existe sólo en la medida que es funcional para el sector hegemónico, al constituirse en importante reservorio de mano de obra obligada a trabajar por bajos salarios.

A inicios de la década del setenta comenzó a gestarse una explicación alternativa que se popularizó en gran medida por la intervención de varios organismos internacionales y fundamentalmente la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El término "sector informal", más neutral ideológicamente, surgía para calificar al conjunto de ocupaciones urbanas que permiten la supervivencia de numerosos contingentes de trabajadores que no lógran insertarse en las empresas calificadas como "modernas".

Este enfoque, particularmente basado en sus inicios en una concepción dualista de la estructura económica y de los mercados laborales, evidenciaba también una perspectiva altamente optimista de las posibilidades de desarrollo de los países del Tercer Mundo. Constituía un fundamento conceptual coherente con las políticas que las misiones de asesoría de la OIT proponían a los gobiernos del Tercer Mundo. Políticas éstas que. en lo fundamental, propiciaban el aprovechamiento, mediante medidas de apoyo y fomento de la productividad del sector informal, del supuesto dinamismo y potencial integrativo manifestado por estas actividades para asimilarse progresivamente al "sector moderno" y la adopción de políticas macroeconómicas que incorporaran explícitamente objetivos de empleo.

Quince años más tarde, el término "sector informal" ya no es sólo patrimonio de los especialistas del mercado de trabajo.

Hoy es común en América Latina leer en los diarios comentarios de empresarios, sindicalistas y funcionarios gubernamentales, refiriéndose a la proliferación de actividades calificadas como "informales" en las economías de sus respectivos países. Sin embargo, resulta bien significativo que una misma noción pretenda describir fenómenos sumamente heterogéneos en economías tan disímiles como la boliviana, la brasileña o la venezolana.

Lo más significativo es, sin embargo, que la pretendida "informalización" de la economía ya no sería una característica específica de los países del Tercer Mundo. Actualmente se observa una cierta tendencia en la literatura académica a emplear un enfoque y una terminología equivalente para interpretar algunas manifestaciones recientes del funcionamiento de las economías de los países altamente industrializados. Fenómenos que inicialmente se denominaron como "economía negra" o "economía sumergida", y procesos como la proliferación de relaciones de trabajo atípicas o no salariales tienden ahora a ser caracterizados como síntomas de la expansión en esos países de la "economía informal".

No obstante, el gran éxito del enfoque ha devenido, a su vez, en su propa debilidad. En la misma medida en que la noción se ha generalizado, pretendiendo abarcar fenómenos tan disímiles, ha perdido su poder explicativo inicial.

Pero existe una realidad: el proceso de modernización ha estado, históricamente, asociado en Latinoamérica a la explosión demográfica y a un acelerado proceso de urbanización. En este contexto, el alto grado de concentración económica y la adopción indiscriminada de tecnologías de capital intensivas hicieron, virtualmente, imposible el absorber una creciente oferta laboral, generando un excedente estructural de mano de obra.

Para la mayor parte de los trabajadores latinoamericanos, la pérdida del empleo asalariado o la imposibilidad de su obtención, implica altos riesgos en términos de las posibilidades de supervivencia. Situación ésta fundamentalmente diferente a la de los trabajadores de los países desarrollados, amparados por amplios sistemas de seguridad social. En un contexto de alto riesgo, las estrategias de los trabajadores tienden a orientarse a la búsqueda de alguna fuente de ingresos, por inestables que estos sean, a través de la autogeneración de oportunidades de empleo.

Esta autogeneración de trabajo traerá como consecuencia la hoy variadísima gama de actividades comerciales y productivas que vemos en las ciudades latinoamericanas, muchas de ellas al margen de la legalidad aunque no lleguen a ser ilegales.

1.2. Manifestaciones de la Economía Informal

A través de las manifestaciones de la economía informal podemos llegar a una comprensión un tanto más cercana al fenómeno mismo. El "sector informal urbano" se define, en consecuencia, como el conjunto de actividades productivas que se caracterizan por:

* bajos índices de relación capital/trabajo, uso de tecnologías relativamente simples, intensivas en mano de obra y, generalmente, de baja productividad, con una débil división técnica del proceso productivo;
* una escala relativamente pequeña de operaciones, tanto en lo que respecta a los volúmenes de venta como a los volúmenes de trabajadores. Las unidades productivas "unipersonales" (trabajadores por cuenta propia) son parte importante del volumen total;
* el propietario de los medios de producción trabaja directamente en la unidad productiva y recurre, frecuentemente, al trabajo de otros miembros del grupo familiar, aunque eventualmente recurre al empleo de trabajadores asalariados;
* el aprovechamiento de las relaciones familiares y de amistad suele sustituir el precario acceso a los mecanismos de apoyo del Estado, a la vez que, frecuentemente, también escapan a su control;
* sus formas de vinculación a los mercados los obliga a comprar a precios relativamente altos y vender a precios relativamente bajos;
* como consecuencia de todo lo anterior, estas unidades se ven en la imposibilidad de acumular excedentes reinvertibles y, por lo tanto, en la mayoría de las veces, reproducen precariamente su existencia remunerando de la misma manera a su trabajadores.

A partir de esta caracterización, que se refiere a distintos tipos de empresas, se infiere que la ocupación total se segmenta en dos grandes grupos: los ocupados en el "sector moderno" o formal y los ocupados en las unidades productivas o actividades "informales". El excedente

de fuerza de trabajo estaría entonces conformado no sólo por los desocupados abiertos, sino también por los ocupados en el sector informal, tal como éste ha sido definido. Por lo que suele considerarse que tienden a ocuparse en este sector los jefes de hogares de bajos ingresos y, en general, los grupos menos favorecidos.

Las unidades productivas informales actúan, fundamentalmente, en las franjas competitivas del mercado. Tienen, por lo tanto, un carácter autónomo o complementario a las empresas del sector moderno o formal. Las primeras, a partir de una relativa diferenciación de sus productos en función de la calidad, constituyen la "producción informal" para el mercado de más bajos ingresos. Más frecuentemente son, sin embargo, las empresas que entran en competencia con el sector formal en función de mejores ofertas de precios y/o condiciones de venta. El mecanismo para sostener precios competitivos se basa, fundamentalmente, en la incorporación de costos salariales y beneficios para el propietario en un solo rubro, ya que usualmente obtiene solo el equivalente de un salario.

1.3. La Vivienda Informal como Consecuencia del Contexto Económico y Regulatorio

La situación económica descrita hasta ahora nos lleva consecuentemente a la relación economía informal-vivienda informal. Si las condiciones estructurales descritas afectan la fuerza laboral de la población latinoamericana, al extremo de colocar a un alto porcentaje de la misma en situación de pobreza tal que atenta contra la misma supervivencia, es lógico pensar que de ninguna forma ese mismo porcentaje poblacional puede tener acceso a una vivienda que cumpla con los mínimos requisitos de habitabilidad y salubridad, y mucho menos al ejercicio de la propiedad del bien inmueble.

Y allí nace, entonces, el fenómeno de la aparición de los asentamientos marginales (en el sentido de que se encuentran al margen de los servicios urbanos básicos y al margen de la legalidad, en muchos casos), que ha sido la tónica del acelerado poblamiento urbano latinoamericano.

Es significativo en la popularidad de la noción "sector informal", su reciente adopción por el enfoque "neoliberal", que tanto impacto ha tenido en los últimos años en América Latina. La "economía informal" es entendida, fundamentalmente, como el predominio de actividades no declaradas o extralegales pero lícitas, y como la mayor evidencia de la necesidad de regresar a un modelo competitivo de regulación de los mercados, desechando definitivamente, las políticas de corte keynesiano.

En América Latina, su máximo exponente es el peruano Hernando de Soto, que se manifiesta en todos los países a través de un llamado a la flexibilización del mercado de trabajo y, en general, el cese de la intervención del Estado en las actividades económicas.

Apoyándose en investigaciones econométricas y en estudios de casos, se intenta demostrar que el origen de la economía informal está en la excesiva regulación pública, expresada en el mercado laboral a través de la existencia de trabas al despido de trabajadores y regulación de

los salarios, así como para el registro de nuevas unidades de producción fabril o comercial. En otras palabras, las restricciones al libre juego de la oferta y la demanda obligan a las empresas a evadir los controles y las disposiciones oficiales, mediante el establecimiento de unidades productivas no registradas.

La principal característica que otorgaría especifidad al sector es el cumplimiento o no de requisitos legales, independientemente de sus características tecnológicas, del tamaño de las unidades o de su inserción en los mercados. Se considera, por consiguiente, igualmente informal al profesional liberal que no paga impuestos, a la fábrica que opera sin patentes, al propietario de un comercio minorista de barrio y al vendedor ambulante de los centros urbanos.

La receta de política que sugiere esta corriente es, por lo tanto, el dotar de mayor flexibilidad al mercado de trabajo y el regreso a una relación salarial de tipo competitivo que permita el restablecimiento de los equilibrios perdidos en el mercado laboral.

Esta posición obedece a un movimiento continental que se viene manifestando desde ya varios años, en contra de la excesiva intervención estatal y a favor del estímulo de una mayor apertura para la iniciativa privada. Asunto que debe comprenderse muy bien, pues no se trata de eliminar la autoridad y las responsabilidades de gobierno, sino de ubicarlas en su justo lugar.

Así pues, no puede esperarse que si un alto porcentaje de la población latinoamericana se encuentra inmersa dentro de lo que llamamos "pobreza crítica", a causa de las conformaciones estructurales de la economía de los países del continente, puedan acceder a un albergue, por más modesto que sea. Si las normas y regulaciones gubernamentales existentes en la mayoría de los países, en vez de estimular la creatividad y la productividad son limitantes para la iniciativa de los individuos y en consecuencia para la búsqueda de modelos o formas de producción que generen ingresos a las familias, es normal que la extralegalidad se instaure como una de las características de la informalidad.

Pero no nos llamemos a engaños, informalidad no significa ciertamente miseria. Así como existe un "continuo" socio-económico entre los niveles formal e informal, dentro de este último también existe una escala gradual que va desde la supervivencia y la posibilidad de obtención de vivienda mínima, hasta la más extrema pobreza.

1.4. El Marco General

La población urbana en América Latina ha crecido a un ritmo mucho más elevado que la población rural, sobre todo si la comparamos a la de los países industrializados, sean estos capitalistas o socialistas y, en consecuencia, el índice de urbanización de muchos países latinoamericanos es, bajo cualquier ángulo que se le estudie, más elevado que el de los países industrializados.

Durante mucho tiempo se creyó que la industrialización en América Latina asumiría características similares a la de los procesos clásicos, en que la revolución industrial y tecnológica y la penetración del capital en el campo hizo redundante la mano de obra empleada en la agricultura y la artesanía, la cual se fue absorbiendo a través de las economías industriales

y de servicios, generalmente ubicadas en el medio urbano. Sucedió todo lo contrario al fenómeno de relación entre industrialización y urbanización. El carácter tardío del desarrollo de América Latina ha hecho notorio el desajuste entre el proceso de crecimiento urbano y la absorción de la fuerza de trabajo.

En la mayoría de nuestros países, el fenómeno de la expansión metropolitana ha sido intenso, es decir, se ha acentuado la concentración de la población y de las actividades productivas en una o dos ciudades principales.

La metropolización en América Latina es un fenómeno preocupante por su carácter explosivo, lo cual queda manifiesto al considerar que entre 1960 y 1990, la población urbana de la región pasó de 106 a 336 millones de personas; o sea, del total de habitantes de la región, las ciudades contenían el 49% en 1960 y el 72% en 1990. Y este fenómeno es especialmente importante en el proceso de asentamiento de la población.

Por otro lado el fenómeno del crecimiento urbano latinoamericano está intimamente ligado a una fuerte participación del sector terciario de la economía. Sin embargo, está claro que este sector no presenta los mismos niveles de productividad que los de los países desarrollados.

Otro rasgo característico del sector terciario en la economía latinoamericana es su gran heterogeneidad. Ciertas actividades son bastante modernas desde el punto de vista tecnológico, pero en otras, proliferan un gran número de ocupaciones o servicios denominados informales.

Debe incluirse dentro de este programa el desempleo y subempleo urbano. Los índices de desempleo han ido aumentando en las últimas décadas y muy especialmente en los últimos 4 ó 5 años.

En cuanto al subempleo, se observa que tiende a transferirse del campo a la ciudad y de esta forma, el subempleo y la pobreza no están más restringidos al medio rural, son también la marca y el distintivo del medio urbano; constituyen la pincelada típica del paisaje urbano.

Fernando Cardoso, en una publicación titulada "Las Ideas en su Lugar. Ensayos sobre la Teoría del Desarrollo", efectúa una descripción a mi gusto bastante completa: "las tiendas ambulantes, que ya son parte del paisaje urbano, se multiplicaron velozmente hasta convertir las calles de las grandes ciudades en enormes mercados al aire libre, donde se producen la reproducción de la pobreza entre los compradores, integrantes de las capas populares pobres, y los vendedores, tan empobrecidos como sus clientes; paradójicamente, esos comerciantes genuinos de la vía del desarrollo capitalista latinoamericano y de sus crisis, colaboran con los empresarios, compensando en parte la baja de ventas, al multiplicar los puntos de intercambio mercantil, llegando literalmente hasta su clientela en movimiento."

Como vemos, lo expuesto hasta este punto revela un dinamismo acelerado en el proceso urbano y sus manifestaciones conexas no existiendo, en el curso del desarrollo histórico del capitalismo otras sociedades que hayan llegado a exhibir relaciones urbano-rurales como las que lograron ocurrir en América Latina, lo que obliga a considerar no solo la relación campo-ciudad sino también la que se da dentro de la gran metrópoli.

Resumiendo podíamos decir, como Manuel Castells, que la urbanización latinoamericana se caracteriza por los siguientes rasgos: población urbana sin comparación con el nivel productivo del sistema; ausencia de una relación directa entre empleo industrial y urbanización, pero con enlace entre la producción industrial y crecimiento urbano; fuerte desequilibrio en la red urbana de beneficio de la aglomeración preponderante; aceleración creciente del proceso de urbanización; falta de empleo y de servicios para nuevas masas urbanas y, en consecuencia, refuerzo de la segregación ecológica de las clases sociales y polarización del sistema de estratificación, en lo que atañe al consumo.

El otro aspecto del problema de la urbanización se refiere al albergue mismo, a la vivienda, por mínima que sea, la cual no ha podido ser facilitada por los gobiernos de la región debido a limitaciones de recursos.

El sistema productivo no genera lo suficiente para satisfacer toda la población urbana y el desempleo o subempleo incapacita a amplias capas de la población para acceder a la oferta formal de unidades, generalmente por encima de sus capacidades de pago.

Partamos de la realidad. El fenómeno existe y las soluciones han sido impuestas por los mismos afectados ante los ojos atónitos de funcionarios públicos y empresarios privados. Las mismas poblaciones han iniciado el largo y doloroso camino de procurarse por sus propios medios la solución habitacional. Es el fenómeno de la autoconstrucción.

El arquitecto Jaime Ninovich, del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la República Argentina, en una de sus publicaciones señala que "en el perímetro de las ciudades latinoamericanas, en sus zonas sub-urbanas deficientes y carentes de infraestructura y de servicios, se asienta la mayoría de la población pobre urbana. Allí las familias de menores recursos van autoconstruyendo sus viviendas con gran esfuerzo físico y económico sobre lotes no siempre legalizados. Esa acción familiar a fuerza de repetirse se hace masiva, y al hacer las casas se van expandiendo de a poco las ciudades.

Si nos fijamos en esa realidad, si tratamos de entenderla, veremos cómo por falta de apoyo adecuado se está malogrando un enorme potencial social, una gran capacidad popular, una fuerza creativa y participativa presente en nuestras comunidades que podría servir para que más familias tuviesen mejores viviendas en una ciudad mejor.

Sucede que la autoconstrucción independiente es un fenómeno generalmente negado o rechazado por quienes marcan las políticas de vivienda. Los especialistas, empresarios y funcionarios vinculados con la construcción, formando parte del sector que detenta los bienes materiales y culturales de la sociedad, compartimos supuestos ideológicos tácitos de "cómo deben ser" y "cómo deben hacerse" las viviendas. Aunque esas suposiciones corresponden a nuestros hábitos, anhelos e intereses, son dadas como normas universales, y esas normas marcan la autoconstrucción como una anomalía indócil, como un defecto de la realidad que es mejor olvidar.

Se tiende sobre ella un manto de humo que nos desdibuja su presencia y pasa a ser una realidad marginal, una semirrealidad que no existe ni para los estudiosos ni para los planes de gobierno.

Dejamos así fuera de nuestra preocupación y de nuestro aporte una modalidad que ha producido y produce una parte enorme de nuestro entorno construido: la autoconstrucción independiente".

Por otro lado "las crecientes dificultades habitacionales y las dificultades que los empobrecidos y endeudados países latinoamericanos tienen y tendrán que darles respuesta anuncian que la autoconstrucción seguirá siendo una de las pocas alternativas reales que tendrán los sectores populares de acceder a la vivienda. Es, por cierto, una solución cuestionable y cuestionada. Las polémicas y los artículos en que la autoconstrucción es analizada como forma de explotación y como parte de un proceso negativo de suburbanización, o aquellos en que se trata de desglosar su problemática, también se seguirán dando.

Pero al margen de las conceptualizaciones que se puedan hacer, ignorando las críticas o las alabanzas, sin pedir permiso e incluso sin esperar apoyo, la autoconstrucción independiente seguirá su marcha, continuará con la fuerza imparable de una explosión lenta. Y si se va a seguir dando, resulta algo absurdo no darle apoyo para que se dé mejor".

Hacer la propia casa es un proceso largo y difícil. Hacer su casa uno mismo, con su propio trabajo y teniendo bajos ingresos, es un gran esfuerzo, una larga sucesión de sacrificios personales y familiares. Con este sobretrabajo se ocupa el tiempo que debe corresponder al descanso necesario. Y como se trata de familias con poca o ninguna capacidad de ahorro, el dinero necesario para la construcción se quita del indispensable para otras necesidades básicas de la familia.

Generalmente los autoconstructores independientes cumplen su empeño sin apoyo financiero, teniendo en contra una compleja estructura de tramitaciones y reglamentaciones "pretenciosas", y sin tener proyectos adecuados ni los conocimientos técnicos indispensables. La falta de los apoyos sociales necesarios potencia las dificultades, frustra posibilidades, y hace que el producto de tanto esfuerzo y de tanto sacrificio sean esos barrios formados por casas casi siempre sin terminar en que los problemas de hacinamiento, de higiene, técnicos y de diseño son tantos, que ya casi parecen lógicos y "naturales", y se pierde la noción de que podrían ser evitados".

2. CONCEPTOS PARA LA COMPRENSION DEL FENOMENO

Es necesario, también, el análisis de los conceptos que se utilizan para la comprensión del fenómeno, ya que son los instrumentos que nos facilitan el acercamiento a esta compleja manifestación social.

2.1. Pobreza Crítica

El primer concepto básico que debe considerarse es el significado de la expresión "pobreza crítica". Una de las formas de definirla es señalar que se refiere al parámetro estadístico del último quintil, o lo que es lo mismo, al 20% más pobre de un país. Pero esta referencia pierde su significado si se considera como un número abstracto. En cada país se pueden presentar especifidades que hagan que los miserables de otra nación allí parezcan ricos.

La pobreza puede ser considerada también a través del discutible criterio del acceso a la canasta básica. Sesenta millones de latinoamericanos aún cuando dedicaran el total de sus ingresos a la alimentación, no podrían satisfacer sus requerimientos nutricionales.

Pobreza crítica, por lo tanto, pareciera algo más grave que la pobreza "a secas". Se refiere a aquella situación en la cual el individuo no posee ingresos suficientes para, ni siquiera, cubrir sus requerimientos más elementales de alimentación. Y no nos extrañemos, en América Latina se pueden estimar en 163 millones de personas las que se encuentran en esta situación, que se agrava constantemente debido a la explosión demográfica. En los últimos cinco años hubo un incremento en este sector de cerca del 25%.

2.2. Habitat

El concepto de habitat céntrase en la vivienda, pero abarca todas las infraestructuras y servicios que hacen la intermediación entre el vivir individualizado (actividad de abrigo del grupo familiar) y el vivir colectivo (interrelaciones urbanas). Es decir, engloba no solamente la unidad de vivienda aislada, sino también la infraestructura urbanística y social complementaria.

De esta forma, un tugurio bien ubicado en el centro dinámico de una gran ciudad, puede ser "mejor" que conjuntos residenciales o barrios donde la propiedad es legal, pero situados en periferias alejadas, sin ninguna animación ni servicios.

La cuestión del habitat en las ciudades latinoamericanas tiene dos puntos sensibles: el de legalidad y el de integración completa en el diseño urbano establecido. Por ejemplo, tierra y transporte forman un binomio indispensable en las ciudades. El transporte colectivo, de preferencia de masas, articula el trabajo y la vivienda.

2.3. Tipología de la Vivienda Informal

En América Latina se registran como soluciones más comunes de vivienda para los niveles de más bajos ingresos las siguientes:

* Los conjuntos de vivienda popular. Aquellos dotados por la mayoría de los gobiernos a partir de los años sesenta, que tuvieron como características el que por construirse en terrenos baratos estuvieron en áreas segregadas y aisladas, y sufrieron un rápido deterioro físico y social. Las construcciones, generalmente de baja calidad, terminaron por agravar los problemas que se pretendían solucionar. En muchos casos albergaron poblaciones trasladadas de áreas céntricas (con servicios y trabajo) contra sus deseos.

* Casas individuales en cuartos de alquiler, conjuntos de casuchas, "conventillos", casonas degradadas en lugares abandonados por las actividades de más alto status en cascos urbanos antiguos, que son ocupadas por diversas familias.

* Loteamientos de periferia, donde existen casos-límite de irregularidad urbanística e ilegalidad jurídica. Es el caso en que los moradores ocupan tierra adquirida legalmente, pero parcelada y equipada deficientemente.

* Tugurios, "favelas", invasiones y congéneres. Son aglomeraciones donde no existe la legalización de la propiedad ni pago oficializado de la renta de las tierras o inmueble.

* Subformas de ocupación de periferias. En particular subdividisiones. Se trata de la sobreocupación de un lote por parte de un propietario, que explota su renta a través de la construcción de cubículos para alquiler.

* El "pueblo de la calle". Este grupo incluye los mendigos, los trabajadores cuyo ingreso no es suficiente para cubrir el viaje diario de su casa al trabajo y los trabajadores eventuales y vendedores ambulantes que viven donde se gana algún dinero. Todas estas personas buscan ubicarse en las áreas públicas de mayor movimiento y se les ve durmiendo en los dinteles de los edificios, en lotes vacíos de los centros urbanos, en edificios públicos, mercados, parques y otros lugares públicos.

Esta tipología, un poco más amplia que las que tradicionalmente se encuentran en las obras que versan sobre el tema, guarda una estrecha relación con otros factores de análisis: la disponibilidad de servicios básicos (agua, electricidad y alcantarillado), la estabilidad de ingreso, la legalidad de la tenencia del bien inmueble, y la disponibilidad del "habitat" como concepto integral.

Así pues, si analizamos el orden en que han sido presentadas, podemos observar claramente que los primeros cubren mayormente los factores de análisis, mientras que los últimos adolecen de los mismos. Por ejemplo: un conjunto de vivienda popular, por más degradado que se encuentre, dispone de servicios públicos, generalmente sus habitantes poseen cierta estabilidad de ingresos, se han adquirido mediante algún procedimiento que garantiza legalmente la propiedad, y se ha desarrollado un elemental "habitat". Mientras que el "pueblo de la calle" no cumple con ninguno de los factores. Y las posiciones intermedias se acercan más a uno u otro extremo.

Esto resulta interesante, porque la informalidad de la vivienda cobra entonces una dimensión mayor y una profundidad social más grave de lo que imaginamos.

2.4. Calcutización

Ya hay especialistas que se refieren al peligro de la "calcutización" de las ciudades latinoamericanas, sobre todo de las grandes ciudades. Países como India, Bangladesh y Paquistán pueden testimoniar la vertiginosa velocidad con que las calles, plazas y edificios oficiales fueron ocupados como vivienda por los desposeídos.

Resulta muy natural que al no existir tierras disponibles, gran parte del "público" busque las "tierras públicas" más atrayentes y, sin duda las mejor ubicadas. Qué lugar puede ser mejor, más cómodo, que las plazas con sus estanques y fuentes (agua potable), que las escalinatas de los monumentales teatros y edificios públicos (albergue), o que las proximidades de estaciones ferroviarias, del metro y terminales de omnibus, por donde circulan todos los días, millares o millones de personas (clientes)?

Quizá pensemos que estamos muy lejos todavía de la calcutización y es posible que estemos en lo cierto. Pero si no tomamos las medidas necesarias ahora, en pocos años este fenómeno será común en las ciudades latinoamericanas, y los "gamines" colombianos o las familias indígenas ecuatorianas que duermen en la calle, para poner dos ejemplos, serán la tónica común, magnificada hasta extremos insospechados.

3. ANALISIS COMPARATIVO DE LOS PROCESOS FORMAL E INFORMAL DE GENERACION DE VIVIENDAS

Existe una brecha bastante grande entre el saber convencional acerca del sector informal de la economía y sus manifestaciones en el campo de la vivienda, y el comportamiento real del fenómeno.

La brecha es inquietante por muchas razones y plantea una serie de preguntas acerca de la clase de actividades y actuaciones de las organizaciones formales, ya que sus respuestas demuestran a la postre que es contradictoria la actividad que desarrollan, pues manejan una concepción irreal del fenómeno. No lo perciben como un verdadero proceso de cambio social.

Los esfuerzos de interpretación del fenómeno de la informalidad en el surgimiento de asentamientos de vivienda han caído, con alta frecuencia, en el "reduccionismo", al aferrarse a una óptica unidimensional de la problemática global, constreñiéndola a los conceptos formales y, al hacerlo, ha violado su naturaleza real. Las consecuencias prácticas han sido esperables: su comprensión no se logra cuando sólo se trata de interpretarlo bajo aspectos limitados a una realidad diferente. Como proceso de cambio social, debería ser analizado a través de una actitud interdisciplinaria que incluya perspectivas que den diferentes dimensiones del fenómeno: económica, política, demográfica, social, cultural, etc...

Es hora de considerar que el surgimiento de los asentamientos informales de vivienda, como fenómeno político, social y económico, no es en sí mismo un problema, sino la solución espontánea de la población de más bajos recursos de un país, frente a condiciones de injusticia distributiva en la estructura económica y jurídica de la mayoría de los países en vías de desarrollo.

El más grave inconveniente institucional que surge en el enfrentamiento y la búsqueda de soluciones para los problemas generados por la aparición de los asentamientos informales de vivienda, se origina en el desconocimiento del proceso a través del cual se inicia, se realiza y se consolida una invasión de tierras y la construcción de albergues.

Con el propósito de adoptar un modesto esfuerzo para la comprensión del fenómeno, trataremos de efectuar un análisis somero de los procesos formal e informal que se desarrollan en la generación de asentamientos de vivienda, con la cándida intención de hacer un análisis comparativo entre ambos y de elucubrar conclusiones que de alguna manera colaboren en la comprensión del mismo.

Para este análisis pondremos en juego tres personajes fundamentales: el patrocinador, las familias y los técnicos. Entenderemos por patrocinador al estado o las organizaciones privadas, promotoras de proyectos de vivienda; las familias como los pobladores de los asentamientos; y los técnicos como aquellos equipos profesionales que participan en el financiamiento, la construcción y la dotación de servicios públicos básicos.

3.1. El Proceso Formal

Al analizar el proceso formal de generación de asentamientos habitacionales, encontramos que los pasos usuales son los siguientes:

1. El patrocinador identifica la tierra, es decir, el espacio físico en donde se ha de desarrollar el asentamiento de viviendas. En el caso de organizaciones estatales, llámense ministerios de vivienda, institutos de vivienda y urbanismo, o incluso municipios, la identificación y adscripción del espacio físico se realiza bajo parámetros diferentes a los que utilizan organizaciones privadas, las cuales usualmente los adquieren mediante compras a precios de mercado.

   Como puede deducirse de inmediato, las cargas incidentales del costo de la tierra no pesan de la misma forma en proyectos gubernamentales que en los privados, lo cual puede traer beneficios para el comprador o adquiriente de las unidades de viviendas terminadas; pero en algunos casos se le concede un precio a la tierra (muchas veces por debajo del precio de mercado) para capitalizar recursos que puedan ser utilizados en proyectos futuros.

   Si bien es cierto que la idea en sí misma es positiva, dos elementos producen inquietud: el primero es que una medida como la de vender tierras por debajo de los precios del mercado, puede generar la deformación de éste; y otro, de índole político-social, que se realiza bajo la concepción de justicia distributiva, promotora del concepto que expresa que, como las tierras estatales pertenecen en principio a la población y no al aparato burocrático del gobierno, es de responsabilidad social entregarlas a aquellos de sus legítimos dueños que no pueden adquirirlas.

2. Una vez identificada la tierra gobierno u organización privada realizan la planificación del proyecto en todos sus aspectos: financiero, físico, social y tecnológico, como un pre-requisito vinculado a la eficiencia de su realización.

3. Simultáneamente y posterior a la planificación se efectúa la identificación de la clientela, por un lado, y se inicia el proceso de desarrollo, el cual incluye la infraestructura y la construcción de viviendas. En cuanto a la identificación de la clientela los cánones que rigen esta fase son distintos en su orientación para el sector gubernamental y el sector privado.

   En el primero se busca satisfacer una necesidad social como primer objetivo, y en cambio, en la segunda modalidad, la captura de un mercado que requiere de la oferta de un determinado tipo de vivienda.

   En cuanto al proceso de desarrollo incide más la tecnología constructiva y la disposición de recursos financieros, así como el grado de habilidad administrativa con que se maneja el proyecto.

4. La población del asentamiento se realiza de manera ordenada, siguiendo los parámetros establecidos en el planeamiento del proyecto, o mediando los pasos de formalización de la propiedad hasta su ocupación.

5. No es hasta el final del proceso cuando nace una organización social entre los pobladores, como fenómeno natural que emerge de su ubicación física en el asentamiento y de sus relaciones de vecindad.

La descripción de este proceso hace notar de inmediato que la realización entre patrocinador y técnicos es sumamente estrecha, mientras que la relación de familias con patrocinador y técnicos es incidental.

3.2. El Proceso Informal

Totalmente diferente es el proceso que se lleva a cabo cuando se trata de una invasión y el surgimiento de un asentamiento informal de viviendas. Por lo menos así se concluye, mediante el análisis realizado sobre diversos ejemplos estudiados en los distintos países del continente, sea cual sea su nivel de desarrollo económico y social.

Resulta sumamente interesante observar que las diversas manifestaciones del proceso informal son asombrosamente parecidas por diferentes que sean las circunstancias que lo modifican y las del medio en que aparecen.

1. El primer paso del proceso es el de población del espacio físico en donde emergerá el asentamiento. Una tierra baldía, sin servicios públicos, usualmente bajo condiciones de insalubridad y alejada de los puestos de trabajo, es ocupada por un número determinado de familias, lo cual se produce de varias maneras: en el primer caso, mediante una invasión espontánea, como fue la experiencia de los años anteriores, aunque no exenta de algún acuerdo entre los invasores.

   En la segunda modalidad existen características de mayor organización: este hecho en la actualidad es a veces planificado y organizado con mayor detalle que lo que podríamos imaginar, por agrupaciones y en algunos casos líderes naturales, con el propósito de lograr una cohesión social importante para la supervivencia y la defensa del hecho consumado.

   Y existe un sistema aún más sofisticado, que linda entre lo formal y lo informal, que es el caso que se denomina en algunos países "urbanizaciones piratas", que no es más que la venta de lotes sin servicios ni aprobaciones oficiales por el propietario de una extensión de tierra aledaña a la concentración urbana, pero calificada como rural.

2. De inmediato se inicia el proceso de desarrollo, pero mediante la construcción de viviendas temporales, muchas veces con materiales de desecho, altos índices de insalubridad, y la mayoría de las veces sin servicios públicos.

3. Simultáneamente se inicia la organización social como mecanismo de autodefensa y conservación de las familias, lo cual lleva a la constitución de una comunidad en el más estricto sentido sociológico del término.

4. Como consecuencia del punto anterior y de la realidad física de la existencia de las viviendas se da entonces la fase de identificación de la clientela, entendiéndola en este caso como la que realizan organismos gubernamentales o municipales para establecer la población del asentamiento, sus características y necesidades.

5. La delimitación y ordenamiento de la tierra, paso inicial en el proceso formal, se da aquí como uno de los pasos finales ante un hecho consumado. Diversas son las modalidades que se utilizan, las cuales van desde un reordenamiento físico del asentamiento, hasta la aceptación de la distribución espacial efectuada por los mismos pobladores.

6. El paso siguiente que se da, usualmente desde el sector formal hacia el informal, es el de planeamiento del proyecto, que en este caso tiene que ver con mecanismos financieros y técnicos para acelerar el mejoramiento de las viviendas, el suministro de servicios públicos y la construcción de obras de urbanización.

7. Como fase final del proceso, se realiza entonces la obra de construcción de infraestructura y la consolidación de las unidades habitacionales, lo cual puede tomar varios años, con los consecuentes resultados de incrementos en los costos e ineficiencia administrativa.

Como vemos, los tres personajes cambian su relación. Familias y técnicos realizan contactos más estrechos y frecuentes mientras que el patrocinador (gobierno o municipio) ocupa una posición no tan prominente como en el proceso formal.

Resulta interesante señalar, sin embargo, cómo al final de ambos procesos se eliminan las barreras que diferenciaban uno del otro: la legalización de la tenencia del bien inmueble sirve de puente para que los dos tipos de asentamientos lleguen al mismo nivel jurídico.

3.3. Marco para el Análisis y Conclusiones

Como hemos visto hasta ahora, nos ocupamos del marco general latinoamericano en lo referente a la interrelación del crecimiento urbano y el desarrollo económico y luego del fenómeno de la aparición de los asentamientos informales y la autoconstrucción como medio para edificar soluciones temporales o permanentes. Y seguidamente efectuamos un análisis comparativo -aunque muy somero- de los procesos formal e informal de generación de viviendas.

En ningún momento hemos pretendido agotar los temas, de por sí profundos, complejos y hasta cierto punto controversiales, sino solamente presentar algunos rasgos que nos ayuden a acercarnos con un poco más de información al fenómeno de la informalidad en el campo de la vivienda.

Hemos querido llegar a la comprensión del fenómeno a través de un análisis de algunos de los elementos concurrentes, como medio para entender algo realmente complejo; lo que es en sí mismo el "sistema informal".

Este "sistema" presenta, desde el punto de vista del análisis, las mismas características que cualquier otro, en lo básico:

1. La existencia de un medio ambiente político, económico, social y cultural, complejo de por sí, que crea las mismas necesidades y a la vez facilita la respuesta a las condiciones para que se pueda dar una solución.

2. La complejidad y la diversidad de los elementos concurrentes permite que a través del tiempo la acción o el hecho se institucionalice, y el fenómeno institucionalizado adquiera personalidad propia, conviertiéndose en un sistema individualizado, lleno de interrelaciones e interdependencias.

3. Es decir, adquiere legitimidad al estructurarse internamente como fenómeno social, y a través de las transacciones y conciliaciones que efectúa con el medio, el cual a su vez se afecta, ocasionándose un nuevo ordenamiento ambiental.

Intentemos ahora efectuar algunas consideraciones concluyentes y, si es posible, algunas recomendaciones de carácter general.

En nuestro continente, que aún se encuentra en vías de desarrollo, es todavía prioridad nacional el proporcionar vivienda y estimular su producción, ya que ello tiene profundos efectos en el crecimiento económico y social de nuestros países, así como en la estabilidad política.

Durante la década de 1960 se estimuló en nuestra región la participación de la iniciativa privada en la generación de viviendas, vía la creación y el fortalecimiento de los sistemas de ahorro y préstamo de carácter mutulista. Durante la década de 1970, se generaron los grandes proyectos habitacionales estatales, hasta bien entrada la década del '80.

Pero simultáneamente quedó demostrado que los esfuerzos unilaterales, si bien aportaron mucho a paliar el déficit creciente de viviendas, estuvieron orientados de forma tal que los enormes esfuerzos realizados no proporcionaron soluciones acordes con el déficit creciente, que era producto del crecimiento urbano a que nos hemos referido.

En algo estábamos fallando. En el primer caso porque los esfuerzos se orientaron hacia una clase media que, si bien es cierto también tiene necesidades de alojamiento, no era la masa empobrecida e incluso miserable que poblaba ya las afueras de ciudades como Lima, México, Río de Janeiro y Sao Paulo, para mencionar los ejemplos más evidentes.

En el segundo caso porque la mezcla de subsidios estatales con la excesiva burocratización del andamiaje administrativo público, resultó en programas muy costosos y de ninguna recuperación real, para su reinversión.

En el fondo, el problema era más complejo: el proporcionar vivienda adecuada, incluyendo la división de la tierra, la instalación de la infraestructura necesaria, y a su vez la creación de un cuerpo apropiado de instituciones financieras, no podía realizarse desplazando cada vez más recursos de los tesoros nacionales hacia este tipo de programas, cuando otras necesidades eran también apremiantes.

El trabajo simplemente sobrepasaba la cantidad de recursos que la mayoría de los gobiernos de los países en vías de desarrollo podrían proporcionar, aun contando con la máxima asistencia posible de organismos bilaterales o multilaterales de crédito.

La primera conclusión a que hemos llegado es la siguiente: los gobiernos deben aprender a utilizar la creatividad, energía y el sacrificio personal que la mayoría de los individuos aplicarán con el fin de proporcionarse un hogar decente. La utilización de estos recursos requiere que los gobiernos

faciliten las iniciativas individuales, creando políticas y programas que estimulen al sector privado a producir viviendas.

Y aquí viene el primer problema: Qué es el sector privado? Las empresas privadas urbanizadoras y constructoras? En parte, pero no principalmente. El sector privado está constituido por todas aquellas iniciativas privadas que participan en el proceso: productores de materiales, distribuidores, profesionales independientes, empresas urbanizadoras y constructoras, y el más importante: el consumidor-gestor mismo tomado individualmente o agrupado comunitariamente en asociaciones, cooperativas u otras modalidades de organización.

Y qué es el sector público? El gobierno central? Tampoco. Debe incluirse a las instituciones descentralizadas que generalmente se ocupan de la prestación de servicios públicos, y al más importante actor local: el gobierno municipal.

La segunda conclusión es la de que para entender el papel y la importancia del sector privado en la producción de viviendas formales e informales, es necesario reconocer primero sus aportes reales: prácticamente en cada nación, el sector privado proporciona, ya sea a través de instituciones formales tales como bancos y empresas desarrolladoras, o a través de empresas informales y de la misma mano de obra individual en la autoconstrucción, la gran mayoría de las unidades habitacionales que se generan.

La tarea de producir vivienda adecuada para los niveles más carentes de nuestros países, excede la capacidad del sector público de proporcionarla, tanto en términos de los recursos de capital disponible, cuanto en la capacidad administrativa y de organización.

Así, cuando se le permite al sector privado actuar con relativa libertad, éste crea muchas formas de vivienda asequibles para una amplia gama de grupos de ingresos. Aunque continúen existiendo ciertos niveles que requieran de la asistencia del sector público, a una gran proporción de la podría proporcionársele vivienda sin gastar los escasos fondos públicos.

La tercera conclusión es que las soluciones están en la colaboración y la cooperación intrasectorial (entendiendo ahora el término "sector" como aquel de la economía que se ocupa de la dotación de viviendas y servicios básicos), mediante la definición del papel que deben desempeñar cada uno de los actores.

Esta es quizá la más importante de las conclusiones, porque lleva en sí misma una recomendación operativa implícita. La actuación sectorial significa la concurrencia de todas las organizaciones que de alguna forma participan en la generación de viviendas y el desarrollo urbano, asignándoles un desempeño propio que evite la dispersión y la competencia interinstitucional, sino más bien que propicie la colaboración y la cooperación, a fin de economizar en costos y esfuerzos.

Algunas sugerencias de sentido común, dadas las circunstancias, se han efectuado para darle a los distintos actores un papel determinado:

1. Al gobierno central un papel extremadamente importante, el nutrir los elementos formales e informales del sector privado, lo cual incluye: la aceptación del crecimiento de una "industria de vivienda" como un elemento importante en la política de desarrollo económico del país, creando un clima regulador que permita la acción del sector privado. Crédito, costos indirectos,

materiales, mano de obra, estímulo a la inversión, administración racional de los subsidios, infraestructura y la estructuración de mercados de tierras ágiles y justos son algunos de los tópicos que deberían ser objeto de profundo análisis y redefinición.

2. Al gobierno local le corresponde el papel de ejecutor en la aplicación de las nuevas normas de urbanización y construcción, más acordes con las realidades del proceso de generación de asentamientos humanos. Pero también debe desempeñar una actuación cada vez más intensa en la dotación de tierras y de infraestructura básica, y como intermediario en soluciones innovadoras que permitan el financiamiento de obras por la iniciativa privada a través suyo.

   El municipio desempeña o debería desempeñar un importantísimo papel, como el organismo más cercano a las realidades de la comunidad, representando sus aspiraciones y necesidades, y como el organismo que lleva a la práctica, en la realidad, las normas que regulan la urbanización y la construcción de viviendas.

   A quién es, en primer término, a quien afecta la aparición de un asentamiento informal, sino al municipio? Por ejemplo.

   El gobierno local deberá entonces revitalizarse, asumir el papel protagónico y no meramente pasivo y burocrático, cuando no entorpecedor del proceso.

3. A las empresas privadas formales (bancos, productores de materiales, intermediarios comerciales, empresas desarrolladoras y constructoras) les corresponderá descubrir que con las nuevas reglas de juego establecidas por los gobiernos y municipios se les abre la oportunidad de penetrar a un mercado ignorado por ellos, y que es en algunos países superior al cincuenta por ciento de la totalidad del mercado en nuestros países en vías de desarrollo.

   Con ello, lograríamos que empresarios penetraran con sus esfuerzos hacia niveles más bajos de la población carente de vivienda.

   No hemos de ser ilusos, a los más bajos niveles las empresas privadas formales no llegarán y será entonces ese nivel el que deberá ser atendido gubernamentalmente, administrando sabiamente el subsidio, no utilizándolo como instrumento político.

   Los sistemas de ahorro y préstamo para la vivienda, sean o no mutualistas, se encuentran en la actualidad enfrentados ante una realidad bastante difícil: su propia supervivencia dentro de un mercado financiero profundamente afectado por las diversas crisis que han tenido que soportar en las últimas décadas, y la necesidad de entender la "diversificación" como la posibilidad de abarcar un mercado de préstamos que incluya el 60 por ciento que en la actualidad no es atendido en la mayoría de los países de América Latina, y que es precisamente el sector informal de la vivienda.

   En otras latitudes del continente se están buscando y se han encontrado fórmulas nuevas para poder invertir recursos en el sector informal: el título de posesión en vez del título de propiedad, los seguros de hipoteca en un concepto distinto al FHA, los préstamos a agrupaciones de moradores con mecanismos de apoyo comunitario para el pago de las cuotas, y así muchos más.

La conciencia social de los sistemas de ahorro y préstamo está, en la actualidad, vinculada con su propia supervivencia. Es cierto que los sistemas y las entidades deben velar por su propia estabilidad y fortaleza financiera, pero -me pregunto- qué estamos haciendo con ese 60 por ciento del mercado que no estamos atendiendo?

4. A las mismas comunidades, que en la actualidad autoconstruyen con enormes sacrificios individuales y familiares, les corresponderá efectuar un esfuerzo de organización social que ordene y canalice su enorme energía.

   Diversas han sido la soluciones utilizadas en distintos países de nuestra América lusohispánica para aglutinar los moradores: cooperativas, como en el caso de Costa Rica; asociaciones de moradores, como en el caso de Colombia. Lo importante no es la "forma", sino el efecto real educativo, acorde con la idiosincracia propia de cada país, y la obtención de la unidad habitacional.

Como vemos: voluntad política en los niveles de gobierno central y municipal, para facilitar la actuación sectorial; eficiencia administrativa, para economizar en los costos operativos; mercado atractivo a través de estímulos apropiados, para que la empresa privada se sienta estimulada a penetrar con su oferta en la inmensa demanda de la vivienda de más bajo costo; y organización comunitaria y popular, para aunar esfuerzos y economizar energías y recursos.

Es un esfuerzo muy grande, son muchas las partes involucradas a quienes hay que convencer y estimular para que se incorporen en este "esfuerzo sectorial" que es, además, la forma en que los organismos bilaterales y multilaterales de ayuda, están considerando sus programas en la actualidad.

4. LAS VERTIENTES OBLIGATORIAS DE LOS GRUPOS DE MAS BAJOS INGRESOS

Se nos presenta ahora otro elemento para la comprensión del fenómeno. Cuando los grupos de más bajos ingresos deben enfrentar la disyuntiva de dónde y cómo vivir, hacia dónde se orientan?

Las vertientes obligatorias hacia donde se orientan son las siguientes:

a) más o menos legalidad en las formas de apropiación de edificios y terrenos (condicionantes de carácter jurídico); y
b) más o menos legalidad urbanística en el parcelamiento, equipamiento o formas de ocupación de la tierra (condicionantes de carácter físico).

Estos son hechos reales que las familias deben enfrentar, porque nuestra cultura hace una división entre lo que debe ocurrir en la casa y lo que pertenece al mundo de la calle. La casa es íntima, es el dominio de la estabilidad; en compensación la calle es transitoria y, por principio, insegura, ya que tiende a confundir identidades. Dentro de tales códigos, vivir y trabajar en la calle son actividades inadecuadas, aceptables sólo en ciertas circunstancias. Ser mendigo, no tener dirección, andar sin rumbo, es estigmatizante.

Por ello, cuando los más pobres deciden habitar y sobrevivir en la calle se están colocando en una situación de inseguridad total, y no estamos hablando solamente del proceso de calcutización. Tener que invadir unas tierras que no son suyas, construir (si es que así podemos llamarlo) un albergue temporal hecho de cartones, maderas viejas y otros materiales de desecho, constituye en sí mismo en un elemento de inseguridad similar. Aunque es el primer paso para dejar de ser el "pueblo de la calle".

4.1. Condicionantes de Carácter Jurídico

Los factores condicionantes de carácter jurídico tienen que ver con el estado de legalización del dominio de la propiedad del bien inmueble. Por ejemplo, en un loteamiento de periferia es posible que todos los habitantes sean propietarios, no así en terrenos de invasión. Y en aquellos países en donde los trámites burocráticos y jurídicos para "normalizar" una tierra invadida son excesivos, aunque exista la voluntad política de entregar la posesión del bien inmueble, pueden pasar muchos años hasta que el invasor logre este status legal.

4.2. Condicionantes de Carácter Físico

Los factores condicionantes de carácter físico tienen que ver con la etapa urbanística del asentamiento, es decir, si se cuenta con la dotación de servicios urbanos básicos (agua, alcantarillado y electricidad). Sin embargo, como hemos mencionado al analizar el concepto de informalidad, éste tiene que ver con una concepción más amplia, la de "habitat", por lo cual conjuntos habitacionales degradados pueden no cumplir los requisitos totales.

4.3. Las Cuatro Posibilidades Reales de Combinación de las Condicionantes

Las vertientes mencionadas pueden entrecruzarse de diversas formas, y para su mejor comprensión apreciémoslo en la siguiente matriz de potencialidades:

jurídico (+) urbanístico (-)	jurídico (+) urbanístico (+)
jurídico (-) urbanístico (-)	jurídico (-) urbanístico (+)

En ella los símbolos (+) y (-) corresponden el estado de legalización y la etapa urbanística del asentamiento. Naturalmente el cuadrante superior derecho se refiere a las situaciones más regulares y hasta deseables, como, por ejemplo, una invasión bien planificada en área céntrica, segura y adecuada, donde el gobierno terminó por consagrar los derechos de los pobladores del tugurio, como fue la Barriada San Martín de Porres, en Lima.

El cuadrante inferior izquierdo invierte el panorama. Se refiere a aquellos que están viviendo en forma crítica, como los que habitan en la calle y aquellos que ocupan sitios peligrosos, sujetos a deslizamientos e inundaciones además de no tener posesión legal del inmueble. Río de Janeiro está repleto de casos como éste.

El cuadrante superior izquierdo se refiere a situaciones en los que existe el título de propiedad, pero no se cuenta con los servicios urbanos básicos. Un ejemplo son las llamadas "urbanizaciones piratas" de Colombia, donde un propietario ha parcelado un área de terreno y vendido legalmente los mismos, pero sin contar éstos con la dotación de servicios básicos.

El cuadrante inferior derecho tiene que ver con casos totalmente contrarios. Terrenos invadidos en los cuales el gobierno local, por ejemplo, ha actuado rápidamente para dotar de servicios básicos, pero los trámites burocráticos no han permitido la legalización de los terrenos con la misma celeridad. Con ello los habitantes poseen un grado básico de habitalidad pero permanecen inseguros legalmente.

5. LOS PARAMETROS PRINCIPALES PARA ACERCARSE AL FENOMENO

Existen países latinoamericanos en donde el 70% o más de la población ya vive en las ciudades. De éstos, un 70% se concentra en unas pocas aglomeraciones urbanas grandes. Por otra parte, dos tercios de los que allí viven son pobres, aunque no podamos considerarlos como los "sin techo", ya que algunos asentamientos urbanos cuentan con un buen nivel de construcción, así como loteamientos de periferia metropolitana lograron desarrollarse hasta alcanzar el concepto de "habitat".

Por otro lado, el tradicional concepto de propiedad del suelo urbano no tiene sentido en países que, en menos de cien años, tuvieron que enfrentar el traumático impacto de una urbanización inédita, así como en quinientos años de existencia, gran parte de los países de latinoamérica no han podido resolver la ocupación y el uso de la tierra rural, en muchos casos mantenida improductiva, inaccesible y salvaje.

5.1. Accesibilidad

El concepto de accesibilidad tiene que ver con la posibilidad de acceder una familia a una vivienda. Los altos costos de los terrenos y de los materiales de construcción están convirtiendo cualquier tipo de vivienda en inaccesible para los de menor poder adquisitivo. Además, tampoco tienen acceso a las tecnologías simplificadoras más adecuadas, ni a las líneas de crédito a largo plazo. Por otro lado, las normas urbanísticas y de edificación, en general, no se ajustan a las necesidades, expectativas y posibilidades de los más necesitados.

Así, pues, el concepto de vivienda como producto definitivo no es ya más aceptable para las familias de bajos ingresos. Los pobres siempre están ampliando y perfeccionando los lugares donde viven, porque no cuentan con la capacidad financiera y tecnológica para edificar sus vivienda completa.

5.1.1.Los recursos financieros

En la década del 70, los índices de crecimiento económico en América Latina fueron elevados. Sin embargo, la pobreza creció igualmente. Por consiguiente, lo que ocurrió fue una distorsionada acumulación. Pensar que la pobreza puede reducirse por medio de políticas de crecimiento económico, después de estas experiencias, es hoy un mito que ha sido superado. Por otro lado, la fórmula de enormes endeudamientos externos lo que tratan es de trasladar los problemas hacia afuera de los países afectados, conduciendo a un desequilibrio planetario.

Por ello es que los gobiernos ya empiezan a pensar en la economía atribuyéndole valores diferentes a los estrictamente económicos, mediante el respeto a los elementos culturales y políticos. Por otro lado, autoridades locales y nacionales tienden a considerar las políticas de desarrollo urbano como estrictamente sectoriales. Han empezado a invertir

el enfoque, pensando de qué manera las medidas económicas, monetarias y fiscales influencian de forma indirecta las estrategias urbanas para los más pobres.

El Director de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sur América, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, expresó claramente en su exposición ante la reunión de la Red Latinoamericana y del Caribe de Instituciones de Vivienda y Desarrollo Urbano, en Febrero de 1989, los conceptos que iluminan la nueva postura necesaria para enfrentar la ausencia de recursos financieros. Señaló que "la necesidad de cambio en el sector privado es especialmente importante en el financiamiento de vivienda. Aún existiendo las condiciones necesarias para el funcionamiento estable del sistema financiero, no creo que sea viable seguir pensando en créditos hipotecarios a largo plazo como la base de un financiamiento habitacional. Ante la escasez de capital para inversión, y en situaciones de gran incertidumbre económica, es poco probable que las instituciones privadas dedicadas al financiamiento habitacional quieran colocar sus fondos a largo plazo. Sin embargo, existe la opción de ofrecer créditos a mucho más corto plazo para financiar la compra de terrenos, la instalación de servicios de infraestructura o el mejoramiento y la expansión de viviendas existentes".

Es decir, ante la ausencia de recursos financieros disponibles para los pobres, que constituyen la mayoría de la población latinoamericana, hay que empezar a pensar en nuevas formas de ofrecer financiamientos no tradicionales y buscar nuevas modalidades para manejar los riesgos inherentes.

Como en tugurios y loteamientos periféricos, una de las características principales es la autoconstrucción a plazos no especificados, el sentido del tiempo varía conforme las situaciones que los pobladores tengan que enfrentar en cuanto a recursos financieros. Pero el tiempo, aunque sea cruel decirlo, es un aliado para capacitar a los autoconstructores en tecnologías elementales.

5.1.2.Los Recursos Tecnológicos

Normas mínimas para urbanización y parcelamiento pueden reducir costos. Los programas tipo lotes con servicios, donde se ofrecen terrenos servidos por infraestructura adecuada y articulados por un proyecto coherente, son apliamente recomendados. La construcción de la casa en forma progresiva, obedeciendo a etapas donde el gobierno, pobladores y empresas privadas pueden desempeñar roles definidos, es la solución que en la actualidad se recomienda.

Si la vivienda urbana tiene que ser encarada como un derecho y una conquista que los pobres han logrado en los últimos cien años de la historia latinoamericana, y si las erradicaciones a ultranza nunca han sido las mejores maneras para resolver problemas, ya que éstos se agudizan y profundizan dramáticamente en los nuevos asentamientos, es necesario desarrollar toda una tecnología para sustituir invasiones y tugurios.

Las políticas y programas sociales no pueden considerar a los ciudadanos como simples proveedores de fuerza de trabajo. Su principal papel es el de cogestores de la acción pública.

El urbanismo, la arquitectura y la ingeniería especializada tendrán que contribuir con tecnologías apropiadas, para mejorar el habitat de los más pobres. El conocimiento existente y el que se podrá desarrollar aún, deben ser colocados a la disposición de los más pobres, a través de los canales de divulgación de masas.

5.1.3.La Situación Real

A riesgo de presentar una visión que parezca pesimista, vamos a tratar de resumir la real situación del continente:

a) El bajo nivel de ingreso individual y familiar en las ciudades latinoamericanas se agravará en las próximas décadas, con lo cual es muy probable que el nivel general de vida se deteriore aún más.

b) La escasez de terrenos urbanos y la consecuencia lógica en el mercado traerán como consecuencia intervenciones gubernamentales enérgicas.

c) Las posibilidades de organización de los ciudadanos, de acuerdo con las nuevas fuerzas políticas están abiertas y son estimulantes, basadas en los procesos de redemocratización del continente. Es probable que ahora surjan novedades: partidos políticos con metas y estructuras definitivamente ciudadanas. Y es probable también que las necesidades urbanas insatisfechas sean aprovechados por oportunistas políticos para su propio beneficio.

d) Habrá que inventar nuevas maneras de expandir el empleo urbano, replantear los estándares de consumo individual y colectivo, y buscar fórmulas de conciliación de los sectores para trabajar en conjunto, pues de otra forma el espectro de la turbulencia social urbana dejará de ser un espectro, para convertirse en realidad.

e) En la dimensión físico-urbanística, los países de América Latina y el Caribe tendrán que descubrir nuevas fórmulas y soluciones. El continente se enfrentará hacia finales de siglo, con una inusitada situación: contará con tres de las diez más grandes ciudades del mundo, y una gran cantidad de ciudades habitadas por varios millones de habitantes.

5.2. El uso adecuado del Espacio Público

Como se ha señalado anteriormente, al hablar del peligro de cálcutización de las principales ciudades latinoamericanas, algo deberá hacerse para evitar este fenómeno.

El problema pasará a ser, en consecuencia, cómo articular, en polos de alta concentración, tierras para fines residenciales y posibilidades de empleo. Y cómo hacer que los terrenos urbanos sean accesibles a las capas de población de más bajos recursos. Acceso a la tierra y empleo forman un binomio que tendrá que ser articulado.

Hasta el descubrimiento de formas socialmente más justas de distribuir actividades y servicios en el espacio, las inversiones prioritarias deberán hacerse en tierras baratas, los anhelos comunes de comodidad tendrán que colocarse en segundo plano, habrá que buscar fórmulas nuevas para el uso del espacio público (es decir, aquel territorio urbano cuya propiedad es colectiva), antes que entren en un estado de inseguridad total y sean invadidos por masas que ya no tienen un espacio privado.

6. LAS ACTITUDES HISTORICAS ANTE LA INFORMALIDAD

Otro elemento para comprender el fenómeno de la informalidad es estudiar las actitudes que históricamente se han dado desde finales de la década del cincuenta hasta el presente. Estas van desde la negación de la existencia del fenómeno hasta una virtual idolatría.

En los primeros estadios de la aparición de la vivienda informal como fenómeno social de gran envergadura, la postura fue de no aceptación, es más, de negación del hecho. Debemos recordar que cuando esto sucede (inicios de la década del 60), privaba en América Latina la centralización gubernamental, la ignorancia del gobierno local, existían muchos gobiernos militares de facto, todavía nuestras sociedades eran predominantemente rurales, no existían políticas de vivienda, empezaban a nacer los sistemas financieros habitacionales y la corriente de pensamiento económico se ubicaba en lo que hemos llamado "desarrollista".

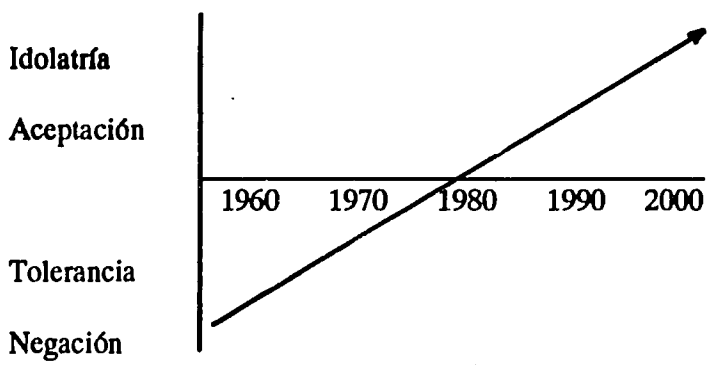
Y además, el ideal de solución de vivienda era permitir el acceso a la casa terminada.

Durante veinte años se produce en el continente un proceso de tecnificación y racionalización, el cual es visto como la solución científica de todos los problemas económicos y sociales de la región, sin embargo, ni la tecnificación ni la racionalización, es decir, la ciencia vista como una panacea para los problemas socio-económicos, dio el resultado esperado. Ahora vemos cómo la posición más humanizante ante la cruda realidad de la pobreza latinoamericana, es el pensamiento que empieza a emerger.

El cambio ha sido dramático. Se acepta hoy la autoconstrucción como una solución viable, la moda es la descentralización gubernamental y el reconocimiento del gobierno local, políticamente los movimientos son democratizadores, las sociedades latinoamericanas son predominantemente urbanas, ya han empezado a aparecer políticas de vivienda, los sistemas financieros habitacionales -que en su gran mayoría murieron por las crisis económicas padecidas- y se buscan nuevas fórmulas para el financiamiento habitacional, han emergido estructuras empresariales informales innovadoras, y el énfasis se centra hoy en el acceso a la tierra.

Veámoslo en un gráfico bastante simple:

ACTITUDES ANTE LA INFORMALIDAD



Como vemos, hemos pasado de un extremo al otro. Los cambios económicos y sociales del continente han sido tan dramáticos durante estos treinta años escasos, que no hemos tenido tiempo de encontrar soluciones, sino que las estamos buscando todavía, mientras enfrentamos las consecuencias de la explosión urbana. Y mientras tanto, de la negación pasamos a la tolerancia, de ella a la aceptación y finalmente, a la idolatría académica del fenómeno.

7. LAS DIMENSIONES DEL FENOMENO

Veamos ahora otros elementos adicionales para la comprensión del fenómeno. Tratemos de analizar las dimensiones del mismo.

Las dimensiones de análisis del fenómeno del sector informal de la vivienda son seis: la físico-urbanística, la económico-financiera, la social, la político-institucional y la jurídica. Procedamos a presentar cada una de ellas:

7.1. La Dimensión Físico-Urbanística

La carencia de vivienda, que en Latinoamérica abarca en general a todos los estratos económicos de la población, en mayor o menor grado, es realmente crítica en el estrato de más bajos ingresos, básicamente por la falta total o parcial de capacidad de pago en los parámetros tradicionales de financiamiento habitacional. Por otro lado, por ser un problema nuevo relativamente (el de la explosión urbanística latinoamericana), muchos países carecen de políticas para darle solución pronta y adecuada, como tampoco de parámetros de comparación o experiencias anteriores en las cuales basarse. Es una situación que requiere de enorme imaginación para poder ser solucionada.

Las causas del problema son sumamente conocidas y han sido suficientemente debatidas, para concluir finalmente en que son comunes en mayor o menor grado a todos los países de la región. Lo que nos sobran son diagnósticos, lo que nos faltan son propuestas de solución.

Ya sabemos que el deterioro continuo del habitat campesino genera permanentemente la migración masiva campo-ciudad, lo cual añadido a los altos índices de crecimiento vegetativo de la población, produce la explosión demográfica urbana, frente a una infraestructura incapaz de absorberla racional y ordenadamente.

En consecuencia, nos encontramos con una gran masa poblacional sin fuentes de trabajo, que padece los efectos de la pobreza crítica, la falta de vivienda, el desorden urbano y que se ve empujada hacia asentamientos irregulares e incompletos. Y este fenómeno no es exclusivo de las grandes metrópolis latinoamericanas, sino que aparece también en las ciudades intermedias, aunque la magnitud del problema varía de país en país.

Sus manifestaciones físico-urbanísticas de alguna forma han sido ya descritas cuando hicimos una taxonomía de la vivienda informal: Los conjuntos de vivienda popular deteriorados; las subdivisiones o conventillos; los loteamientos de periferia o urbanizaciones piratas; los tugurios, favelas, invasiones y congéneres; las subformas de ocupación de periferias y el pueblo de la calle.

Y si los sistemas tradicionales utilizados hasta ahora no han dado solución a las necesidades y requerimientos de los más pobres, como consecuencia de diferentes problemas, haciendo que el crecimiento de la población que vive en la marginalidad urbanística sea siempre mayor que

la oferta de vivienda; si el alto costo de la tierra eleva el costo de la solución mínima; si el no empleo del potencial comunitario existente y efectivo; si la falta de financiación amplia y si las normas legales de urbanización y construcción han sido diseñadas mediante la copia de las que existen en países de mayor desarrollo; definitivamente, hace falta una transformación estructural que encare positivamente esta situación.

Tenemos que empezar por aceptar ciertas cosas. En primer lugar, que los asentamientos espontáneos existentes son, en la mayoría de los casos, una forma de urbanización aceptable, que deben entenderse y mejorarse como principio de la solución. En consecuencia, la erradicación no es siempre la solución recomendada, sólo en casos de localización inadecuada y evidente de peligros naturales. En segundo lugar, que se impone una acción fuerte político-institucional, social-participativa y de racionalización de normas de diseño y construcción para hacer posible, tanto el mejoramiento de las existentes, como la producción de nuevas viviendas, dirigidas estrictamente a la población en situación de extrema pobreza.

Para lograr estos objetivos es primordial el acceso a tierra económica y bien localizada, con servicios básicos, legalizada, y contar con nuevas modalidades de financiamiento que permitan a las familias ir construyendo sus casas poco a poco, a medida que sus propias capacidades se lo vayan permitiendo.

7.2. La Dimensión Económico-Financiera

Antes de mencionar esta dimensión, permitámonos una reflexión que a primera vista parecerá que no guarda ninguna relación: todo parece indicar que algunos aspectos emocionales pesan en la autoconstrucción y la ayuda mutua, como puede serlo un profundo deseo del hombre de construir su propia casa. También hay que valorar el trabajo de construcción de una comunidad como un fenómeno que a la larga, genera ventajas sociales por el desarrollo comunal iniciado que, finalmente, se refleja en ventajas económicas no cuantificables.

Esta dimensión, la económica-financiera, debe analizarse contemplando las siguientes facetas:

* La ampliación de la estructura del modelo económico. En el marco de las economías latinoamericanas y del Caribe, históricamente afectadas por un enorme e ineficaz peso relativo del Estado, se sugiere la desinhibición de las empresas privadas como una exigencia inaplazable. Estas deberán ser estimuladas a participar en la generación de soluciones al grave problema del desarrollo urbano latinoamericano.

* La capacidad de consumo del habitat. Lo que importa conocer es la capacidad financiera de quienes precisan la vivienda, porque ésto es lo que determina su costo y, por lo tanto, la planificación técnica. Por ello es que se piensa ahora en préstamos progresivos de corto plazo, a medida que las familias van construyendo y mejorando sus viviendas, de acuerdo con sus propias capacidades.

* La producción de viviendas como elemento estratégico del desarrollo económico.

* El respeto por las variables macroeconómicas. La visión programática de construcción de habitat para poblaciones carentes debe orientarse de modo que no provoque un aumento de las ya, generalmente, enormes tasas inflacionarias.

* Deberá tratarse de corregir los efectos de la llamada "ley del ahorro", según la cual los ahorros de los depositarios más débiles sirven solo para beneficio de los más fuertes. Todos los países de la región cuentan con instituciones y agencias de vivienda, además de organismos financieros de carácter estatal o privado; todos ellos, sin embargo, han restringido su acción en forma mayoritaria a la atención de los sectores de ingresos medio y alto, es decir, el sector de la población "sujeto de crédito", con desmedro de la población de menores ingresos.

7.3. La Dimensión Social

En todo este fenómeno se presume una identidad básica de situaciones precarias de inaccesibilidad a la tierra y a los servicios básicos, en primer lugar, y a una vivienda y los otros elementos componentes del habitat, en el segundo.

Ante las dificultades ya analizadas hasta ahora hemos visto cómo la autoconstrucción, la auto ayuda y la ayuda mutua, surgen como soluciones adecuadas, tanto en el ámbito de las agencias públicas cuanto en el de las empresas privadas. En el sentido de que son formas básicas de sistemas de trabajo.

Lo importante es aceptar que ante la variedad de situaciones como las que encontramos en la región, debe corresponder la misma variedad de alternativas. Sin embargo, en todas las experiencias consultadas por los estudiosos del fenómeno, se ha encontrado que los programas de autoconstrucción son la opción más viable. Y la ayuda mutua, como la más adecuada para aquel estrato de más bajos ingresos, ya que permite eludir situaciones muy difíciles en los que se dispone muy poco o ningún financiamiento.

7.4. La Dimensión Político-Institucional

Las acciones político-institucionales son de lo más complejas, porque tocan los campos de la tecnología, de la mano de obra, de los materiales de construcción, de los terrenos urbanizados, de los recursos financieros, de los programas de desarrollo social y de los programas de fomento y apoyo a la organización comunal.

Durante la época de la centralización gubernamental se drenó recursos a los Gobiernos Locales, debilitándolos técnica y financieramente y, por otro lado, se montaron esquemas de crédito, a nivel central, que subordinaban los demás niveles a políticas, estrategias e incluso hasta proyectos, desvinculados de las necesidades ciudadanas. Y en el campo de la vivienda, esta tendencia centralizadora redundó en la rigidez normativa y concentró esfuerzos en modelos de actuación desconectados de cada realidad específica, llegando en algunos casos a confundir el interés social con los intereses de segmentos del sector de la construcción, de los agentes financieros o hasta de los político-electorales.

Por ello es necesario reconocer que el "problema de la vivienda" es apenas una de las consecuencias de problemas más amplios y estructurales, que solamente podrán ser efectivamente enfrentados a mediano y largo plazo, dentro de un proceso de democratización.

Ello implicará el fortalecimiento del instrumental jurídico que incide sobre la propiedad y el control del suelo urbano; la diversificación de los agentes de la producción de vivienda y el desarrollo urbano; la diversificación de los programas según su clientela; el desarrollo de estudios e investigaciones; y el replanteamiento de los programas de inversión pública y de crédito para la vivienda.

7.5. La Dimensión Jurídica

En lo que se refiere al control del suelo urbano, es necesario que se descarte, desde un comienzo, la ilusión de que es posible desarrollar una política favorable a los estratos menos pudientes de la población, sin enfrentar el aspecto de la propiedad.

Mientras la legislación de los países latinoamericanos continúe bajo la óptica de que la propiedad urbana es un derecho individual que trasciende a la sociedad y al Estado -un derecho casi absoluto, ilimitado, perpetuo- el Estado poco o nada podrá hacer para intervenir en los problemas de un proceso de urbanización que camina a pasos agigantados.

Lamentablemente, el derecho positivo de la mayoría de los países del continente, aún consagra la misma visión liberal de la propiedad, heredada de la Revolución Francesa y del Código Civil de Napoleón. Cuando se trata de propiedad inmobiliaria urbana, este anacronismo se hace más evidente: para que una política de vivienda de naturaleza social produzca buenos resultados es necesario que, ante todo, el suelo urbano sea considerado como un bien de interés social, ejerciéndose, en consecuencia, los derechos de propiedad en estricta conformidad con este interés superior.

El control del suelo urbano, el parcelamiento y la edificación compulsorias, la misma tributación, pueden constituirse en valiosos instrumentos de control del suelo urbano. Existen ya casos en los que, ante los complicadísimos procedimientos para el traspaso de los bienes inmuebles, se han creado instrumentos que distinguen la propiedad de la tierra, de los que solamente dan una posesión tranquila de la vivienda.

Sobre este campo, como puede observarse, son muchos y de gran profundidad los cambios que deberían realizarse para adecuar la legislación a las necesidades actuales y futuras. Y es mucho el escándalo que puede producir una postura innovadora, basada en la justicia social.

8. PROPUESTAS PARA LA BUSQUEDA DE SOLUCIONES

Las propuestas para la búsqueda de soluciones comienzan por una pausada reflexión sobre el fenómeno de la informalidad, como consecuencia de las condiciones estructurales de la economía de los países latinoamericanos. Ya hemos analizado este asunto. Luego por la jerarquización de los elementos que concurren en su aparición, sus manifestaciones variadísimas, sus dimensiones complejas. Todo ello, aunque sumariamente, lo hemos analizado hasta ahora.

Creemos que el inicio del camino está en el cambio. El cambio de actitudes, el cambio de la acción institucional, en la búsqueda de nuevas fórmulas y en la cooperación intrasectorial.

8.1. El Cambio de Actitudes

Citando nuevamente al Director de la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano para Sur América, con relación al cambio de actitudes necesarias, señala que "la dimensión más importante... es el cambio, un cambio sin rumbos claros puesto que la experiencia histórica de los países de mayor desarrollo urbano, o sea de los de Europa y Norte América, no es comparable. Para éstos, en sus años de crecimiento, las poblaciones afectadas fueron mucho menores y los recursos disponibles mucho mayores... y este cambio habrá de ocurrir en el medio de una de las peores crisis económicas jamás experimentadas por la mayoría de los países afectados, notablemente en Africa y América Latina."

"El cambio es, pues, incontenible e inevitable... sin embargo, los actores principales del proceso de generación de viviendas, el gobierno, la empresa privada y las familias mismas, se mantienen aferrados a unos patrones de acción que han probado ser insuficientes ante el reto de un crecimiento urbano acelerado... tienen que comprometerse a un proceso de cambio y de evolución de las funciones que realizan, los métodos que emplean y el producto que genera, de manera que los refuerzos se complementen y se logre el uso eficiente de los recursos escasos."

"Lo más importante es reconocer la necesidad de sumar los esfuerzos de todos. Esto significa que hay que redefinir la división de labores entre el sector público y el privado, entre el gobierno y comunidad y entre comunidad y el sector privado."

8.2. El Cambio de la Acción Institucional

Con relación a las acciones institucionales que deben cambiar, señala lo siguiente: "al gobierno nacional le compete mayormente crear las condiciones necesarias para garantizar y facilitar la operación de un sistema financiero eficiente. A las autoridades locales, al municipio, le corresponde crear las condiciones que faciliten y apoyen los esfuerzos de las familias mismas y del sector privado, tanto empresarial como cooperativo... es al municipio al que le corresponde también operar los servicios de infraestructura básica sobre una base financiera

sólida que genere los recursos necesarios para permitir la expansión continua de las áreas de cobertura y el mantenimiento eficiente de las redes existentes.

Los gobiernos, tanto a nivel nacional como local, tienen que reconocer que su función más importante no es la de intervenir directamente en el financiamiento y en la producción de viviendas, sino en la de crear las condiciones para que estas tareas las realice el sector no-gubernamental, es decir, el empresario privado, las cooperativas y las familias. El método de participación del sector público en la solución del problema habitacional deja de ser el de los programas públicos de vivienda y pasan a ser las leyes, los reglamentos y las instituciones relacionadas con la operación eficiente del sistema financiero, de los mercados de tierra y de los servicios de infraestructura."

"Se requieren nuevas modalidades en el sector privado también, a nivel de nuevos productos tanto de vivienda como financieros, y a nivel de la organización misma de las empresas; las cuales por un lado van a tener que unirse para compartir riesgos nuevos desconocidos y por el otro van a tener que dividirse en unidades más pequeñas y ágiles capaces de sobrevivir con márgenes mínimos en un mercado cambiante. El sector privado, tanto el de la construcción como el de financiamiento de vivienda, necesita evolucionar hacia nuevos productos que alcancen a una proporción mucho mayor en la población que necesita vivienda..." el sector privado deberá, en consecuencia utilizar "la imaginación y la iniciativa que le caracterizan para desarrollar nuevos productos accesibles a una proporción mucho mayor de la población que necesita vivienda."

Y continúa diciendo: "finalmente, las familias también confrontan la necesidad de cambio, mayormente de actitudes y expectativas, reflejando las limitantes intrínsecas al proceso de crecimiento urbano acelerado que está ocurriendo, en donde ofrecerle un subsidio a uno necesariamente conlleva dejar a otros sin ayuda alguna, en donde pretender que se le provea una vivienda a todos puede resultar en que no todos tengan siquiera agua potable... a las familias les toca lo más difícil: decidir qué obtener primero y qué sacrificar para lograrlo, comprar más terreno y optar por menos vivienda o viceversa, compar ahora una vivienda modesta con un crédito que limita sus otros gastos de ropa o alimentación o esperar varios años para terminar una vivienda financiada de sus ingresos, decisiones todas que les afectan directamente la calidad de vida."

8.3. La Búsqueda de Nuevas Fórmulas

"La diversidad y magnitud de los cambios requeridos, y lo profundamente que éstos afectan la forma de ser y de hacer de los gobiernos, empresarios y comunidades", continúa diciendo, "explican por qué ha sido tan difícil implantar la nueva estrategia para resolver el problema de vivienda... sin embargo, lo difícil no debe impedir lo necesario ni lo posible, sobre todo cuando se trata de algo tan básico..."

Y resume las nuevas fórmulas de la siguiente manera: "primero, es necesario que todos los afectados reconozcan y acepten el hecho y la necesidad ineludibles de un cambio que les permita colaborar más efectivamente y que se comprometan a explorar las avenidas viables para lograr este cambio. Segundo... parece indispensable que el cambio surja de un proceso de

cooperación y diálogo entre gobierno, empresa privada y comunidad, ya que lo que se persigue es una nueva distribución de funciones de manera que los esfuerzos de las tres partes se complementen."

Si los actores del proceso del desarrollo urbano y la generación de vivienda aprendieran a dialogar, se promovería la comprensión de qué es lo que puede hacer cada uno, se repartirían las cargas y los sacrificios y de alguna forma estaríamos avanzando a una velocidad insospechada en la solución de los problemas que generan la informalidad en la vivienda.

8.4. La Cooperación Intrasectorial

Por ello es que creemos que muchos de los objetivos se pueden lograr encauzando las energías y los esfuerzos que organizaciones e individuos realizan en sus campos respectivos, a través de acciones colaborativas en la solución a los problemas locales.

Existe la posibilidad de una acción conjunta, comenzando por lo que atañe a la discusión y la aplicación de los nuevos conceptos que hoy hemos analizado sobre la generación de vivienda y dotación de servicios básicos para las poblaciones menos favorecidas presentes y futuras de las ciudades de la región.

La mentalidad "de proyectos" que prevaleció en el pasado ya no es válida, ésta buscaba la perfección focalizada en un punto determinado del enorme problema del habitat, con actores -pocos- definidos y sin la participación de los receptores de las soluciones habitacionales. La mentalidad sectorial, única que vemos como capaz de enfrentarlo, será la que prevalezca en el futuro, porque los recursos son escasos, las necesidades demasiado grandes para que uno solo de los actores pueda enfrentarlas, porque todos tenemos parte de la responsabilidad en conjurar la explosión social que se avecina si no damos solución a los problemas enunciados, y porque los receptores (las familias) tienen tanta voz como los gobernantes y los técnicos.

BIBLIOGRAFIA

ASOCIACION LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCION.
Apoyo a Experiencias de Gestión Económica Urbana. Quito, Ecuador, 1988

BECKER, Alfredo; VELASCO, Paúl y VILLAVICENCIO, Gaitan.
Pobreza Urbana. Los Desafíos de la Economía Popular en una Etapa de Crisis. Corporación de Estudios Regionales de Guayaquil y Fundación Interamericana. Guayaquil, Ecuador, 1990

CELCADEL. **Asentamientos Humanos Precarios: Metodologías y Políticas en América Latina** Cuadernos de Desarrollo Local, CELCADEL No. 1. Quito, Ecuador, 1987.

CHEENA, G. Shabbir. **Reaching the Urban Poor. Project Implementation in Developing Countries.** Westview Press. Boulder, Colorado, United States of America, 1986

CURRIE, Lauchlie. **Urbanización y Desarrollo.**
Ediciones Gernika, México, 1979

CURRIE, Lauchlie. **La Política Urbana en un Marco Macro-económico.**
Canal Ramírez-Antares. Bogotá, Colombia, 1983.

DE SOTO, Hernando. **El Otro Sendero.**
Editorial El Barranco. Lima, Perú, 1986

FALLIS, George y MURRAY, Alex. **Housing the Homeless and Poor.**
University of Toronto Press. Toronto, Canada, 1990.

FUNDACION ALEMANA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (DSE).
El Fomento del Tercer Sector en Areas Urbanas: Una Alternativa de Desarrollo en América Latina.
Berlin, Alemania, 1986

HERMANSON, Judith A. y OWENS, Richard T. **The Informal Sector in Housing and Urban Development. A Review and Road Map.** Office of Housing and Urban Programs. US Agency for International Development. Washington, D.C., U.S.A., Marzo de 1990

LEWIS, John P. and Contributors. **Strengthening the Poor: What Have We Learned?**
Overseas Development Council. Washington, D.C., U.S.A., 1988

MAGALHAES, SCHWEIZER Y OTROS. **La Cuestión del Desarrollo Urbano.**
Publipur. Universidad Federal de Río de Janeiro. Río de Janeiro, Brasil, 1987.

McDONALD, Joan. **Dotación Básica de Vivienda Social: Hacia una Fundamentación de las Decisiones.**
Corporación de Promoción Universitaria. Santiago de Chile, 1985

McDONALD, Joan. **Vivienda Social. Reflexiones y Experiencias.**
Corporación de Promoción Universitaria. Santiago de Chile, 1983

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO DE CHILE. **Vivienda, una Tarea de Dignidad.**
Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Santiago de Chile, 1988

MOLINA, Humberto y HENAO, Carlos A. **Colombia: Auto-construcción y Participación.**
CPU-ENDA-SENA. Bogotá, Colombia, 1987

MORALES ALVAREZ, Miguel. **El Proceso de Metropolización en Costa Rica y América Latina.**
Instituto Geográfico Nacional MOPT. San José, Costa Rica, 1978.

ORGANIZACION LATINOAMERICANA DE VIVIENDA Y DESARROLLO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. **Habitat Popular.**
Documento de Estudio. Secretaría Ejecutiva. Quito, Ecuador, sin fecha

AYNE, Geoffrey. **Informal Housing and Land Subdivisions in Third World Cites: A Review of Literature.**
Centre for Development and Environmental Planning. Oxford Polythecnic. United Kingdom, 1989

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE. **Asentamientos Humanos y Construcción Autogestionada.**
Bogotá, Colombia, 1989.

UNION INTERAMERICANA PARA LA VIVIENDA. **El Financiamiento de la Vivienda en América Latina.**
Lima, Perú, 1989.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Urban Transition in Developing Countries. Policy Issues and Implications for Technical Co-operation in the 1990's.**
New York, U.S.A., 1989

URCHE ECHEVARRIA, Francisco y FORERO, Edgar. **El Sector Informal de las Ciudades Intermedias.**
CIDER- UNIANDES. Bogotá, Colombia, 1984.