AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
WASHINGTON, D. C. 20523

BIBLIOGRAPHIC INPUT SHEET

FOR AID USE ONLY
Batch 72

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

2. TITLE AND SUBTITLE
Mesa Redonda sobre el Problema de la Vivienda en las Urbanizaciones Marginales

3. AUTHOR(S)
(101) Round Table on Housing Problems in Fringe Urban Areas,Washington,D.C.,1969; Found.for Cooperative Housing,Washington,D.C.

4. DOCUMENT DATE	5. NUMBER OF PAGES	6. ARC NUMBER
1970	404p.	ARC

7. REFERENCE ORGANIZATION NAME AND ADDRESS
AID/LA/MRSD

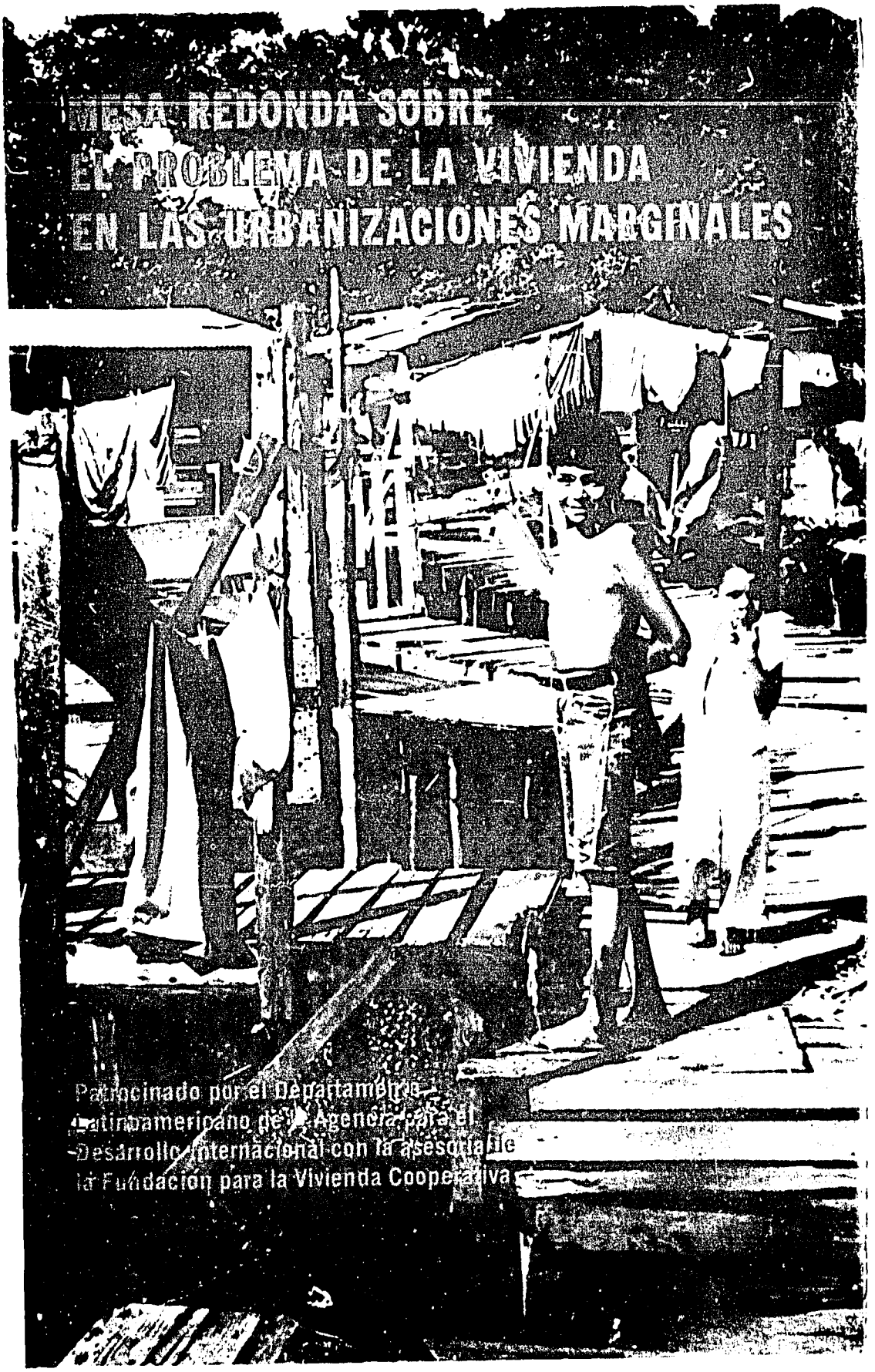
8. SUPPLEMENTARY NOTES *(Sponsoring Organization, Publishers, Availability)*

9. ABSTRACT

10. CONTROL NUMBER PN-RAB-719	11. PRICE OF DOCUMENT
12. DESCRIPTORS Housing Rural urban fringe Latin America Meetings Urbanization	13. PROJECT NUMBER
	14. CONTRACT NUMBER AID/LA/MRSD
	15. TYPE OF DOCUMENT

AID 590-1 (4-74)

MESA REDONDA SOBRE EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LAS URBANIZACIONES MARGINALES



Patrocinado por el Departamento Latinoamericano de la Agencia para el Desarrollo Internacional con la asesoría de la Fundación para la Vivienda Cooperativa

Señor
Stanley Baruch, Director
del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano
de la Oficina para América Latina
de la Agencia para el Desarrollo Internacional
Washington, D.C.

Estimado señor Baruch:

Tenemos el agrado de someter a su consideración el informe referente a la *Mesa Redonda sobre el Problema de la Vivienda en las Urbanizaciones Marginales,* que se llevó a efecto en Washington, D.C., en Noviembre de 1969. La Agencia para el Desarrollo Internacional solicitó a FCH Services, Inc., afiliada de la Fundación para la Vivienda Cooperativa, su colaboración en la organización y dirección del seminario y le pidió, además, que le sometiera un informe sobre el mismo.

Su oficina merece nuestra felicitación por la iniciativa de haber impulsado la celebración de esta mesa redonda y de llamar la atención hacia el serio problema que está creciendo alarmantemente en cada uno de los países latinoamericanos. En el informe incluimos un resumen de las opiniones de los delegados, pero sin hacer recomendaciones.

Se considera necesaria una nueva acción creativa y una nueva comprensión para poder ordenar el caos producido por las invasiones de pobladores clandestinos. La responsabilidad por la integración o adaptación ordenada de los migrantes dentro de la estructura urbana corresponde, por igual, a los gobiernos, a sus organismos, a las instituciones privadas y a los particulares. Nosotros estamos prontos a ayudar a la A.I.D. en la formación de comunidades, a través de las técnicas cooperativistas, como una de las soluciones de este problema.

Consideramos un privilegio el haber trabajado en esta mesa redonda conjuntamente con la A.I.D. y esperamos que este informe sirva para estimular las actividades en muchos países de la América Latina.

Lo saluda con todo respeto,

Wallace J. Campbell
Presidente

PREFACIO

La migración desde el campo a las ciudades es un problema que aumenta día a día y que afecta a casi todos los países del mundo. Ha creado dificultades enormes, tanto para las municipalidades como para los propios migrantes, entre las cuales una de las principales, es la escasez de vivienda para los miles de familias que llegan al escenario urbano sin tener donde cobijarse ni dinero con qué adquirir o arrendar una habitación, donde las hay disponibles. El resultado ha sido la proliferación de las zonas de tugurios alrededor de las ciudades, que los migrantes construyen con materiales de desecho, sobre terrenos ajenos y carentes de los más elementales servicios sanitarios y comunitarios, esenciales para la existencia urbana.

La mesa redonda tuvo su origen en la preocupación del Sub-Director de Planes y Programas del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Oficina para América Latina de la Agencia para el Desarrollo Internacional, señor Harold Robinson, quien fue su Presidente, respecto de la grave situación que afecta a los pobladores clandestinos y a las ciudades a las cuales éstos han llegado en grandes masas.

El señor Robinson ha estado íntimamente relacionado con los problemas habitacionales y de desarrollo urbano en los países de América Latina, desde la misión que desempeñó en Chile, en el año 1957. Su constante búsqueda de soluciones prácticas para remediar las necesidades de vivienda que padecen las familias de bajos ingresos, ha ido pareja con su insistencia de que se adopten políticas de acción; políticas destinadas a estimular a los países latinoamericanos a solucionar las graves necesidades humanas que afectan a los pobladores de los asentamientos espontáneos, especialmente entre los menos favorecidos económicamente. Su postulado de favorecer la integración del desarrollo urbano dentro del complejo total del fenómeno urbano abarca, sin embargo, la consideración de los factores vivienda y estructura comunitaria, pues ambos están jugando un papel importante en toda la acción efectiva relacionada con el desarrollo urbano.

Reconociendo el aumento siempre creciente de los problemas que origina la expansión de los asentamientos clandestinos, el señor Robinson creyó que sería constructivo reunir a los altos funcionarios de las instituciones oficiales de vivienda de los países latinoamericanos, para que intercambiaran ideas y experiencias en esta materia y para que oyeran los puntos de vista de profesionales de categoría internacional. El objetivo de esta mesa redonda no fue que se llegara

a un consenso sobre las mejores soluciones, sino más bien, el de estimular la acción individual de los países, mediante el conocimiento de la forma en que los demás han atacado el problema. La Fundación para la Vivienda Cooperativa ayudó muy decididamente en la organización y la realización de la mesa redonda.

Sr. HAROLD ROBINSON
Presidente de la Mesa Redonda

Sr. PAUL M. CAMPBELL
Director del Departamento de Entrenamiento de la División Internacional de FCH.
Vice-Presidente de la Mesa Redonda

ANTECEDENTES GENERALES

La mesa redonda sobre Asentamientos Espontáneos siguió a la que se celebró en Washington, D.C., sobre el tema "Administración de Viviendas", bajo el patrocinio conjunto de la Agencia para el Desarrollo Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo y en la cual los funcionarios latinoamericanos tuvieron oportunidad de examinar, analizar y evaluar las experiencias de los demás países en este campo tan importante. Esto dio como resultado un extenso informe, con material muy valioso para el uso futuro en el campo de la administración de vivienda.

OBJETIVO

Según se expresa en el programa, los problemas de vivienda en los asentamientos espontáneos que circundan las ciudades de América Latina, siguen un patrón común. Las soluciones son diferentes, pues dependen de los recursos humanos y financieros de que disponga cada país. Como el objetivo de la mesa redonda fue el intercambio de conocimientos y experiencias, se siguió el "enfoque funcional", es decir, estuvo destinada a definir los problemas, a crear conciencia respecto de los factores que deben ser considerados para adoptar las decisiones y a proporcionar informaciones sobre la experiencia de los demás.

Se solicitó a cada país la presentación de un trabajo sobre la situación general del problema de los asentamientos espontáneos, enfocado principalmente, aunque no limitado, a la vivienda como uno de los factores importantes del problema total. A fin de lograr uniformidad, se les recomendó el siguiente orden para los trabajos: a) Definición del problema; b) Extensión del problema; c) Políticas adoptadas o seguidas; d) Institución o instituciones responsables de la acción; e) Acciones llevadas a cabo y recursos disponibles, f) Acciones propuestas, y g) Acciones que los países desearían llevar a cabo.

PROGRAMA DEL SEMINARIO

A continuación se transcribe un resumen del programa. A manera de preparación del terreno para la presentación de los trabajos por los delegados, hubo conferencias dictadas por cuatro oradores invitados, pertenecientes a universidades norteamericanas. Estas personas, conocedoras de los problemas urbanos de América Latina, abordaron los problemas fundamentales de los asentamientos espontáneos: la explosión demográfica, el crecimiento histórico de las ciudades, la planificación urbana y los establecimientos espontáneos y sus posibles enfoques a la luz de sus respectivas disciplinas profesionales. Las sesiones de trabajo de esta mesa redonda se desarrollaron diariamente desde las nueve de la mañana hasta las cinco y media de la tarde.

LUNES 3 de Noviembre de 1969

Presidente del Seminario y para el primer día: **Sr. Harold Robinson**

Presentación del señor James R. Fowler por el señor Stanley Baruch, Director del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de la A.I.D.;
Bienvenida a los participantes, por el señor Fowler, Vice-Coordina-

dor de los Estados Unidos para la Alianza para el Progreso, en representación de la A.I.D. y del Departamento de Estado de los Estados Unidos;
Conferencia del Dr. Philip M. Hauser, Director del Centro de Investigación Demográfica, de la Universidad de Chicago;
Conferencia del Dr. Richard P. Schaedel, Profesor de Antropología, de la Universidad de Texas;
Conferencia del Dr. Lawrence D. Mann, Presidente del Departamento de Planificación Urbana y del Departamento de Política, de la Universidad de Rutgers;
Conferencia del Dr. John F.C. Turner, Conferencista del Instituto Tecnológico de Massachusetts, Consultor Internacional, estudioso y escritor sobre materias relacionadas con el crecimiento de los Establecimientos Marginales Espontáneos;
En la tarde, recepción ofrecida a los participantes por S.E. Señor Domingo Santa María, Embajador de Chile ante la Casa Blanca.

MARTES 4 de Noviembre

Presidente para el día: Sr. Eric Carlson, Jefe de la Sección Vivienda del Centro de Vivienda, Construcción y Planificación de las Naciones Unidas.

Exposición de trabajos por las delegaciones de PANAMA, MEXICO, ARGENTINA, COSTA RICA, ECUADOR Y VENEZUELA;
En la tarde, recepción ofrecida por el señor T. Graydon Upton, en representación del Banco Interamericano de Desarrollo.

MIERCOLES 5 de Noviembre

Presidente para el día: Sr. Philip Huber, Jefe del Programa de Vivienda y Desarrollo Urbano del Departamento de Asuntos Sociales de la Organización de Estados Americanos.

Exposición de trabajos por las delegaciones de COLOMBIA, EL SALVADOR, BRASIL, CHILE Y HONDURAS:
Almuerzo ofrecido a los delegados, por la Asociación Nacional de Empleados de Vivienda y Renovación Urbana.

JUEVES 6 de Noviembre

Presidente del día: Sr. Henry Scioville-Samper, Jefe de la Sección de Vivienda y Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo.

Exposición de trabajos por las delegaciones de PERU, GUATEMALA, NICARAGUA Y TRINIDAD Y TOBAGO:

Debate General sobre el tema de la mesa redonda.
Almuerzo ofrecido a los participantes por el Representante señor Dante Fascell, Presidente del Sub-Comité de Asuntos Interamericanos de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos.

VIERNES 7 de Noviembre

Presidente del día: Sr. Charles F. Dean
Director del Departamento de Programas para América Latina de la Fundación para la Vivienda Cooperativa.

Debate General (continuación.)

TABLA DE MATERIAS

Página

Carta al Director del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Oficina para América Latina de la A.I.D. 3

Prefacio 4

PARTE I

Participantes 12

Instituciones Observadoras 18

Informe sumario, por los señores Charles Dean, Director del Programa para América Latina de la Fundación para la Vivienda Cooperativa, y Paul Campbell, Director de Entrenamiento de la misma y Vice presidente de la Mesa Redonda 22

Presentación del señor James R. Fowler, por el señor Stanley Baruch, Director del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Oficina para América Latina, de la Agencia para el Desarrollo Internacional. 32

Bienvenida a los participantes, por el señor Fowler, Vice-Coordinador de los Estados Unidos para la Alianza para el Progreso 34

PARTE II

CONFERENCISTAS INVITADOS

TEMA: "Los Asentamientos Espontáneos de América Latina en Perspectiva", por el Dr. Philip M. Hauser, de la Universidad de Chicago 40

TEMA: "Antecedentes Culturales e Históricos de la América Latina Urbana Contemporánea", por el Dr. Richard P. Schaedel de la Universidad de Texas. 57

TEMA: "La Planificación Urbana y los Barrios Improvisados: un Problema y una oportunidad", por el Dr. Lawrence Mann, de la Universidad Rutgers 71

TEMA: "Interpretaciones y Políticas Alternativas: un examen de los asentamientos espontáneos en América Latina", por el señor John F.C. Turner, del Instituto Tecnológico de Massachusetts. 85

Extracto de las palabras del señor James R. Fowler, de la Alianza para el Progreso 107

Discurso del señor Wallace J. Campbell, de la Fundación para la Vivienda Cooperativa 110

PARTE III

TRABAJOS PRESENTADOS POR LOS PAISES

	Página
PANAMA	117
MEXICO	139
ARGENTINA	159
COSTA RICA	187
ECUADOR	203
VENEZUELA	208
Extracto de las palabras del señor Eric Carlson, de las Naciones Unidas	220
COLOMBIA	222
EL SALVADOR	233
BRASIL	248
CHILE	277
HONDURAS	301
Extracto de las palabras del señor Philip Huber, de la Organización de Estados Americanos	320
PERU	323
GUATEMALA	339
NICARAGUA	351
TRINIDAD - TOBAGO	359
Extracto de las palabras del señor Henri Scioville-Samper, del Banco Interamericano de Desarrollo	370

PARTE IV

DISCUSION GENERAL DEL TEMA

Diálogo seleccionado	383
Extracto de las palabras del señor Harold Robinson, de la Agencia para el Desarrollo Internacional	401

PARTE I

INTRODUCCION
E
INFORME SUMARIO

PARTICIPANTES

ARGENTINA

1. Dante Santiago Balista
   Asesor de Gabinete
   Ministerio de Bienestar Social
   Defenza 120
   Buenos Aires

   Dirección Particular:

   Palpa 2440
   Buenos Aires

2. Joaquín Fischerman
   Jefe de Programación Social
   Comisión Municipal de la Ciudad de Buenos Aires
   Carlos Pellegrini 291 - 6 Piso
   Buenos Aires

   Dirección Particular:

   Emilio Mitre 60 - 5 B
   Buenos Aires

3. Carlos Alberto Puricelli
   Jefe División Desarrollo de Comunidades
   Comisión Municipal de la Vivienda
   Carlos Pellegrini 291 - 6 Piso
   Buenos Aires

   Dirección Particular:

   Gascón 1346
   Buenos Aires

4. Luis María Risso
   Protesorero-Dir. Política de Vivienda
   Emaús. Sociedad Civil (Entidad de Bien Público)
   Saranói 1139
   Buenos Aires

   Dirección Particular:

   Sánchez de Bustamante 1346
   Buenos Aires

   Luis María Risso
   Asesor Jefe-Asesoría Ministerial de Desarrollo
   Ministerio de Bienestar Social
   Provincia de Buenos Aires, La Plata

BRASIL

1. Gilberto M. C. Coufal
   Director de BNH
   Banco Nacional da Habitacao
   Ave. Presidente Wilson 164-10
   Río de Janeiro

   Dirección Particular:

   Miguel Lemos 63/701
   Río de Janeiro

2. Silvio Ferraz
   Diretor - Executivo
   Cia. de Desenvolvimiento de Comunidades (CODESCO)
   Rua da Alfandega 70/2 andar
   Río de Janeiro

   Dirección Particular

   Rua Gal. Venancio Flores 64
   No. 202
   Leblon, Río de Janeiro

3. Luiz Renato de Paiva Lima
Diretor - Presidente
Companhia de Habitacao Popular
de Alagoas - COHABAL
Av. Comendador Leao 1335
Maceió, Alagoas, Brasil

Dirección Particular:

Rua Alcebiades Valente 121
Maceió, Alagoas

4. Joao Baptista Pizarro Drummond
Assessor da Diretoria
Banco Nacional da Habitacao
Carteira de Operacos de Natureza Social
Avenida Presidente Wilson 164-10 andar
Río de Janeiro

Dirección Particular:

Rua Alfredo Magioli, No. 48
Grajai, Río de Janeiro
Estado de Guanabara

CHILE

1. Juan B. Astica Mascaró
Director
Ministerio de Vivienda y Urbanismo
Dirección de Planificación del
Desarrollo Urbano
Serrano 45 - 2 Piso
Santiago

Dirección Particular:

Elena Blanco 920
Santiago

2. Raimundo Guarda Elgart
Director - Arquitecto
Ministerio de Vivienda y Urbanismo
Dirección de Planificación
Habitacional
Serrano 45 - 3er. Piso
Santiago

Dirección Particular:

Camino El Cajón 16490
El Arrayán - Santiago

COLOMBIA

1. Jaime Molina
Ingeniero Jefe de Sistemas
Instituto de Crédito Territorial
Carrera 73, No. 18-51
Bogotá

Dirección Particular:

Transu 38, No. 123A70
Batan, Bogotá

2. Antonio J. Restrepo Pelaez
Director Ejecutivo
Promotora de Vivienda Cooperativa
(PROVICOOP)
Carrera 13, No. 27-00
2° Piso, Interior No. 9
Bogotá

Dirección Particular:

Avenida 13, No. 92-20
Aptm. No. 102, Bogotá

3. Rafael Stevenson
Sub-Gerente Técnico
Instituto de Crédito Territorial
Carrera 13, No. 18-51
Bogotá

Dirección Particular:

Calle 118, No. 19-38
Bogotá

4. Jaime Valenzuela G.
Director, Unidad de Estudios Urbanos
Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) - Universidad Nacional
Fundación Ford
Apartado Aéreo 21486
Bogotá

Dirección Particular:

Carrera 7a., No. 79-22, Apt. 301
Bogotá

5. Carlos Varona
Ingeniero Civil
Instituto de Crédito Territorial
Carrera 13, No. 18-51
Bogotá

Dirección Particular:

Carrera 35A, No. 57A-58
Bogotá

COSTA RICA

1. Eduardo Jenkins
Director de Urbanismo
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)
Apartado 2539
San José

Dirección Particular:

Apartado 2679
San José

ECUADOR

1. Pedro Aguayo Cubillo
Subdirector Regional
Junta Nacional de Planificación y Coordinación
Casilla 5294, Calle Villamil No. 114
Guayaquil

Dirección Particular:

Casilla 6633
Guayaquil

2. César Arroyo
Arquitecto
Junta de Planificación y Coordinación
Ave. 10 de Agosto 608
Quito

Dirección Particular:

Apartado 161-A
Quito

3. Virgilio Poveda Muñoz
Arquitecto
Banco Ecuatoriano de la Vivienda
Antepara y 9 de Octubre
Esquina S-W
Guayaquil

Dirección Particular:

"La Atarazana" Manzana E2
Vivienda No. 7
Guayaquil

EL SALVADOR

1. Antonio Reyes
   Jefe Depto. de Control del Progreso
   e Infraestructura
   Consejo Nacional de Planificación
   y Coordinación Económica
   Casa Presidencial
   San Salvador

Dirección Particular:

Urb. B. Aires 3,
c/Los Maquilishuats No. 31
San Salvador

GUATEMALA

1. Federico Fahsen
   Asesor, Desarrollo Urbano
   Consejo Nacional de Planificación
   Económica
   Anexo Banco de Guatemala
   Guatemala

Dirección Particular:

Ave. Hincapie 19-49 Zona 13
Guatemala

2. Enrique Tejada Wyld
   Gerente
   Instituto Nacional de la Vivienda
   6a. Ave. 2-73, Zona 4
   Guatemala

Dirección Particular:

12 Av. "A" No. 13-97,
Zona 10
Guatemala

HONDURAS

1. Guillermo E. Valle B.
   Miembro del Directorio
   Instituto de la Vivienda (INVA)
   Tegucigalpa, D.C.

Dirección Particular:

1a. Av. B No. 208
Colonia Palmira,
Tegucigalpa D.C.

MEXICO

1. Carlos Javier Bernal
   Arquitecto, Dirección de Estudios
   y Proyectos
   Instituto Nacional de la Vivienda
   (INV)
   Niños Héroes 139
   México 7, D. F.

Dirección Particular:

Apto 1301, Edif. Guanajuato
Almacenes 94 A
Tlatelolco,
México 3, D. F.

NICARAGUA

1. Leonardo Sánchez
   Gerente Depto. INVI
   Banco de la Vivienda de Nicaragua
   Aptdo. Postal No. 553
   Managua

Dirección Particular:

27 Av. S.O., No. 2705
Managua, D.M.

PANAMA

1. Benigna del Carmen Magallón Juncá
   Socióloga
   Instituto de Vivienda y Urbanismo
   Aptdo. 5228, Zona 5
   Panamá

Dirección Particular

Apto. 9253
Panamá 6

2. Guillermo Antonio Medina Ureña
   Director del Departamento de Operaciones y Planificación
   Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad
   Altos del Edificio de la Caja de Ahorros - Vía España
   Panamá

Dirección Particular:

Calle 49 No. 25, Bella Vista
Panamá 7

PERU

1. Ing. Ernesto Burneo Seminario
   Sub-Director
   Ministerio de Vivienda
   Dirección de Pueblos Jóvenes
   Costado U. Vecinal No. 3
   Frente Reservorio de Agua
   Lima

Dirección Particular:

O'Donovan 199
Miraflores, Lima

2. Arq. José Paulo Castro R.
   Programador y Evaluador de Proyectos
   Dirección de Pueblos Jóvenes
   Ministerio de Vivienda
   Costado Unidad Vecinal No. 3
   Frente Reservorio de Agua
   Lima

Dirección Particular:

Estados Unidos No. 1295,
Apt. 702
Jesús María, Lima

3. Diego Robles Rivas
   Director del Plan Nacional
   Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes
   Jirón Huancavelica 446, Of. 1102
   Lima

Dirección Particular:

Jirón Centro Escolar 169
Departamento 202
Lima

TRINIDAD & TOBAGO

1. Ronald T. Nurse
   Chief Engineer
   National Housing Authority
   47 Sackville Street
   Port-of-Spain
   Trinidad, West Indies

Dirección Particular:

4 Carr Street
Belmont, Port-of-Spain
Trinidad

VENEZUELA

1. José M. Lugo
   Arquitecto
   FUNDACOMUN
   Apdo. 10219
   Caracas

   Dirección Particular:

   Av. Sucre - Transv. 10
   Qta. No. 2 - Dos Caminos
   Caracas

2. Ing. Sebastián Paz C.
   Jefe Adjunto del Departamento
   de Urbanización y
   Equipamiento de Barrios
   Banco Obrero
   Ed. Cruz Verde, 1er. Piso
   Esquina Cruz Verde
   Centro Simón Bolívar
   Caracas

   Dirección Particular:

   Ed. Pasaquire No. 44, 4a. Ave.
   Palos Grandes, Caracas

3. Marisela Steiger
   Jefe del Departamento de Vivienda
   Oficina Central de Coordinación y
   Planificación de la Presidencia
   de la República
   Palacio Blanco
   Caracas

   Dirección Particular:

   Av. Los Chaguaramos
   Qta. Shangri-lá, La Florida
   Caracas

ORGANIZACIONES OBSERVADORAS

Universidad Americana

Universidad Católica

Universidad de Cornell

Comisión Económica para América Latina

Fundación para la Vivienda Cooperativa

Universidad George Washington

Banco Interamericano de Desarrollo

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

Instituto Tecnológico de Massachusetts

Asociación Nacional de Funcionarios de Vivienda y Remodelación.

Organización de Estados Americanos

Fundación Panamericana de Desarrollo

Cuerpo de Paz

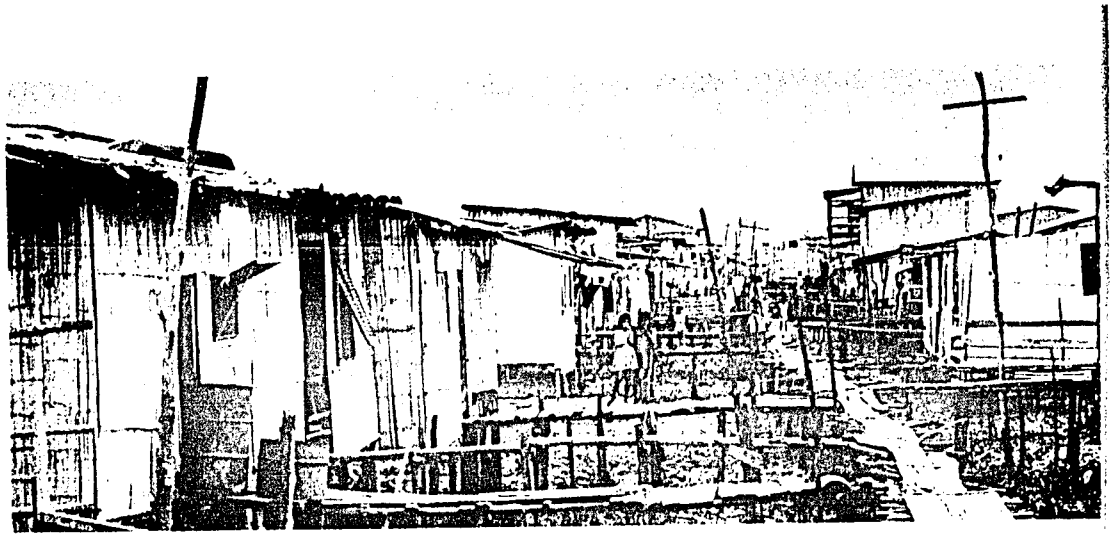
Naciones Unidas (Centro de Vivienda, Construcción y Planificación)

Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos

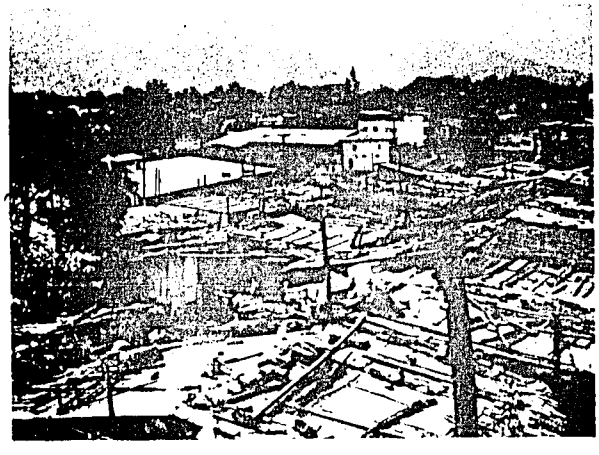
Universidad de Pennsylvania

Urban America

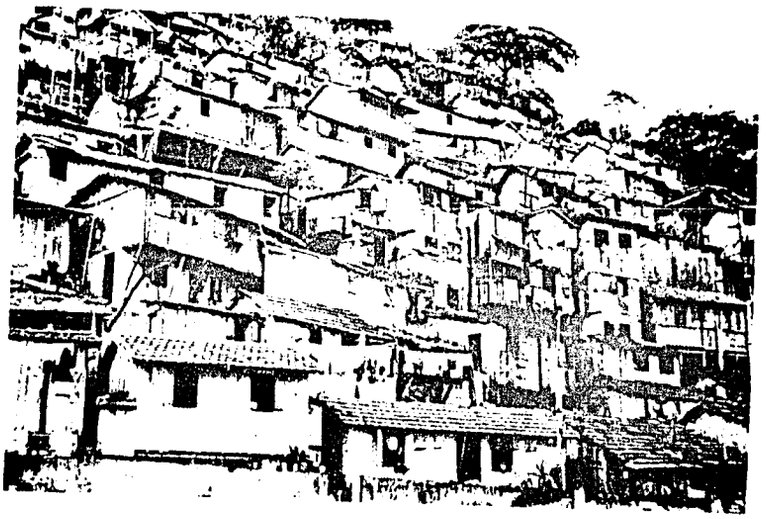
FILA DE ATRAS: Virgilio Poveda, Ecuador; Carlos Bernal, México; Joao B. P. Drummond, Brasil; César Arroyo, Ecuador; Jaime Rodríguez, FCH; Antonio Restrepo, Colombia; Rafael Stevenson, Colombia; Jaime Valenzuela, Colombia; Roberto Rodríguez, MIT; Luis R. de P. Lima, Brasil.
DE PIE ENFRENTE, DE IZQUIERDA A DERECHA; Luis M. Risso, Argentina; Charles Dean, FCH; Paul M. Campbell, FCH; Eduardo Jenkins, Costa Rica; Joaquín Fischerman, Argentina; Philip Huber, OEA; R.P. Dante S. Balista, Argentina; Harold Robinson, AID; Raimundo Guarda, Chile; Pedro Aguayo, Ecuador; Benigna del C. Magallón, Panamá; Ronald T. Nurse, Trinidad y Tobago; Leonardo Sánchez, Nicaragua; Ernesto Burnec S., Perú; Antonio Reyes, El Salvador; Diego Robles R., Perú; Gilberto M.C. Coufal, Brasil; Carlos A. Puricelli, Argentina; José P. Castro R., Perú; Guillermo A. Medina U., Panamá; Jaime Molina, Colombia; Patrick Crooke, NNUU; Observador a la mesa redonda; Carlos Varona, Colombia; Silvio Ferraz, Brasil.
HINCADO: José M. Lugo, Venezuela.



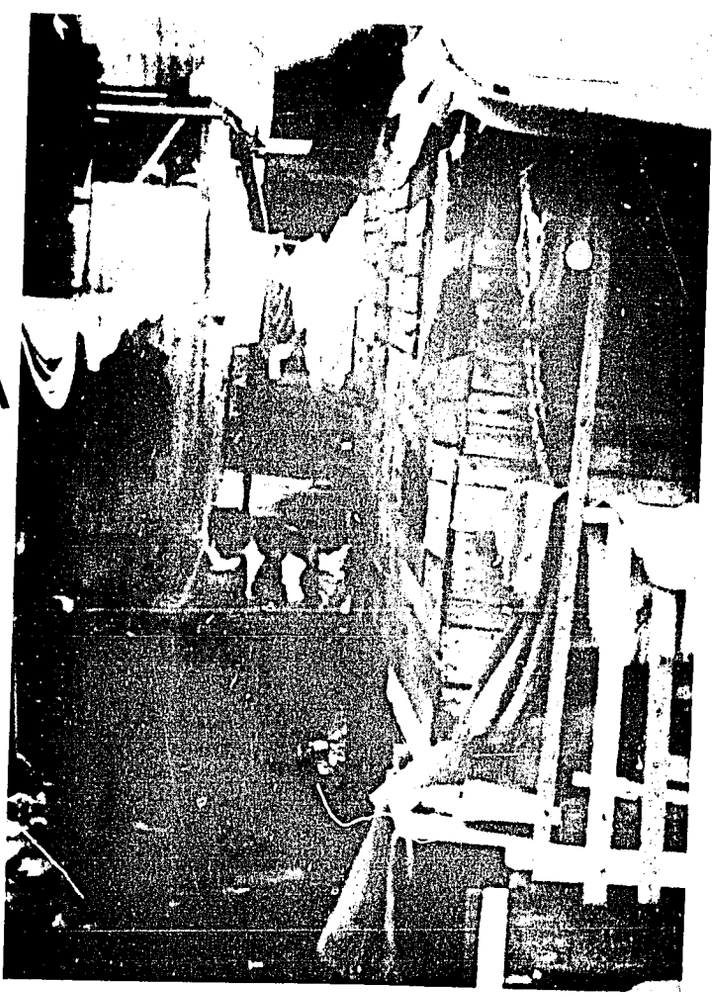
CORTESIA DEL SEÑOR PATRICK CROOKE, NNUU.



CASAS QUE CONSTITUYEN



EJEMPLOS DEL PROBLEMA



INFORME SUMARIO

La mesa redonda sobre asentamientos marginales espontáneos tuvo por objeto el intercambio de experiencias e informaciones relacionadas con los problemas relativos al crecimiento urbano no controlado y a los métodos que diversos países han utilizado para abordarlos. Aunque el propósito no era llegar a un acuerdo sobre las soluciones adoptadas o propuestas, a medida que las delegaciones iban presentando sus trabajos iban apareciendo también ciertos patrones comunes de pensamiento.

En el aspecto positivo, los organizadores de la mesa redonda estiman que en ella se asimilaron la educación con la filosofía y que se logró definir las técnicas y las estrategias que podrán funcionar. Se pudo apreciar que del intercambio surgió la inspiración para realizar un ataque revitalizado.

Características de las zonas de asentamientos espontáneos y de sus pobladores.- Otro aspecto que surgió a raíz de las presentaciones, fue el de la casi universalidad de ciertos elementos de los problemas que originan estas urbanizaciones espontáneas. Dichos problemas son los que se refieren a la baja calidad física de las estructuras, el hacinamiento en las viviendas y, en muchos casos, la alta densidad en los terrenos. Existe también una gran similitud entre los diversos países de la América Latina en cuanto a situaciones tales como la escasa disponibilidad de los servicios urbanos básicos (agua potable, servicios sanitarios, electricidad, calles, y los sistemas de recolección y disposición de basuras). Los altos costos de los terrenos urbanos y los engorrosos trámites legales que obstaculizan el otorgamiento de títulos de propiedad sobre los lotes, son problemas que se presentan en todos los países, como lo son también, la falta de servicios sociales, tales como escuelas, iglesias, los centros de salud y los centros comunitarios. El transporte es, generalmente, inadecuado y sus costos son casi siempre desproporcionados con los ingresos de los usuarios. También son universales los impedimentos económicos básicos derivados de la falta de oportunidades de trabajo para los pobladores ilegales, que carecen de destrezas especiales y la ausencia de condiciones de adiestramiento vocacional.

También fue posible observar otras características comunes, como por ejemplo:

1) Independientemente del país de que se trate, los pobladores marginales buscan un refugio contra la inseguridad económica, evitando pagar por el albergue;

2) El número de asentados que han venido desde las regiones rurales y el de aquellos que han escapado de los barrios marginales urbanos antiguos, están distribuídos en forma bastante paritaria y representan entre el 40% y el 60% para cada una de esas categorías;

3) Teniendo presente que la tasa de crecimiento de la población de las ciudades es sumamente alta, la tasa de aumento dentro de los asentamientos espontáneos excede la del crecimiento urbano y, en algunos casos, dicha tasa reviste caracteres verdaderamente alarmantes.

En la mayoría de los países representados, existen dos clases de asentamientos: los que pueden ser mejorados y desarrollados y aquellos que no admiten mejoramiento. La forma de abordar el problema puede ser diferente en cada caso, pero es indudable que aquellos asentamientos que presentan condiciones físicas perjudiciales para los habitantes y para la comunidad en general, no sólo deben ser evitados sino que, si ya existieren, deberían ser totalmente erradicados. Por ejemplo, las familias que viven en cuevas construídas en los basurales, colgando de los cerros sobre un río o edificadas sobre terrenos afectos a inundaciones y deslizamientos de tierras, deben ser ayudadas a trasladarse y a ubicarse en otros lugares. Igual ocurre con los invasores de terrenos destinados a proyectos indispensables para la comunidad o que por importantes razones económicas, no son aptos para fines residenciales.

Las conversaciones evidenciaron que la erradicación forzosa de los asentamientos por antiestéticos, tuvo pocos partidarios. Se reconoció como medida procedente la de proporcionar un nuevo albergue, considerando antes que todo el bienestar del individuo, cuando el traslado de las familias fuere indispensable. Los asentamientos espontáneos generan características particulares, que tienen su origen en la topografía del terreno, en el clima y en las condiciones financieras y culturales, pero están también fuertemente influenciados por la política nacional y municipal, por los recursos y por el criterio oficial. Cuando tales asentamientos están ubicados en lugares apropiados ascienden en status como fenómeno urbano que satisface las necesidades humanas y, generalmente, son reconocidos legalmente y obtienen el apoyo y la ayuda oficiales. El aspecto más importante que se planteó fue el de cómo lograr el resultado máximo con los escasísimos recursos disponibles. En este aspecto, la mesa redonda dirigió su atención cada vez más hacia la más óptima utilización de los recursos humanos nacionales.

Los delegados enfocaron el problema en forma evidentemente realista y sincera. Durante el intercambio de conceptos y experiencias, los participantes declararon que habían venido en busca de informaciones que les permitieran profundizar en el diagnóstico de su respectivo problema. Estaban tratando de encontrar una base más sólida para lograr la solución, que la mayoría no había podido conseguir. Se reconocieron abiertamente las deficiencias, tales como la falta de coordinación entre quienes tienen a su cargo la solución de este problema y, hasta se hizo mención de la inexistencia de un ataque organizado contra él mismo; la enorme escasez de fondos; las deficiencias educacionales de las familias ocupantes; la incapacidad para superar los problemas legales y las dificultades encontradas para obtener la legislación tan necesaria para abordar las situaciones que plantean los asentamientos clandestinos.

La magnitud del problema no produjo desesperanza, pero se evidenció una gran seriedad en la búsqueda de la solución más adecuada para este problema común. Las discusiones continuaban durante las horas de comida y los delegados se reunían en grupos durante las tardes, para seguir evaluando sus programas. La reflexión sobre el volumen del problema y su eventual crecimiento estimuló el deseo de los delegados de aplicar nuevos enfoques. Se reconoció que los conceptos tradicionales de la vivienda oficial y los patrones ideales de viviendas, no están siquiera rasguñando la superficie del problema de los asentamientos espontáneos.

Se vio que el optimismo temperado que exhibieron muchos de los participantes, se fundaba en diversas circunstancias, ya que algunos gobiernos están dando a la solución de los problemas de los asentamientos espontáneos la más alta o una de las más altas prioridades entre los objetivos del desarrollo. En muchos casos, la política y la planificación referente a los asentamientos, depende directamente del propio Presidente.

Los asentamientos espontáneos deben estar considerados dentro del contexto total del desarrollo urbano. Los informes presentados muestran la magnitud del problema al señalar que los asentamientos espontáneos en América Latina contienen entre el diez y el cincuenta por ciento de la población de las ciudades o de la superficie urbana, lo cual lleva a la conclusión de que es imposible considerar en forma separada ningún aspecto del desarrollo urbano, siendo necesario examinar y tratar este complejo organismo en su totalidad.

La vivienda, como elemento del desarrollo urbano, es un factor importante en todo programa relativo a los asentamientos espontá-

neos. Sin embargo, una acción coordinada debe contar con respaldo económico, legal, social y político. Los delegados visualizaron también el surgimiento de una nueva profesión para la formación de especialistas en asentamientos espontáneos, quienes manejarían las diversas fuerzas que se necesitan para abordar el problema en forma eficaz.

Los recursos y la competencia de los gobiernos municipales son insuficientes frente a la magnitud del problema. Debido a la incapacidad de las municipalidades para disponer de suficiente personal calificado o de fondos para atacar los problemas que plantean los asentamientos espontáneos, se hacen necesarios la asistencia y el apoyo de los gobiernos nacionales. Además, ciertos factores básicos, como el control de las migraciones rurales mediante la creación de mejores oportunidades de trabajo, están relacionados con la política nacional. La formulación y aplicación de políticas por diversas instituciones, traen como resultado pérdidas, debido a la duplicación salvo que exista una buena coordinación.

Los patrones sobre construcciones baratas fueron analizados desde un nuevo punto de vista. Desde hace bastante tiempo se ha reconocido que la entrega de casas aunque de características mínimas, por parte de los gobiernos a todos los que las necesitan, constituye una imposibilidad absoluta. En este sentido, resulta mucho menos objetable producir viviendas por el sistema de auto-ayuda y con materiales de bajo costo, si se las considera en forma realista y se las acepta como partes integrantes del escenario urbano.

Uno tras otro, los países fueron expresando su interés renovado por los planes de entrega del sitio con los respectivos servicios y por los programas de auto-ayuda, agregando, a veces, el piso y el techo construídos profesionalmente. El consenso general entre los participantes de la mesa redonda, fue que el uso más efectivo de los escasos recursos disponibles, consiste en proporcionar los terrenos con los servicios fundamentales, permitiendo que la energía del hombre y la fuerza colectiva de los individuos levanten las viviendas familiares, aunque resulten inferiores al patrón mínimo. Este enfoque, combinado con una buena planificación urbana, forma una base de orden y organización sobre la cual puede crecer y mejorar una comunidad o barrio.

Se prestó mayor atención a la participación directa de las familias. Aunque los proyectos de viviendas construídas mediante el sistema de auto-ayuda organizada, auspiciados por el gobierno, tienen una historia larga y han producido un impacto muy pequeño en cuanto al déficit habitacional se refiere, la aceptación por parte

de los gobiernos de la construcción amateur, de baja calidad, es relativamente nueva y también implica una nueva relación cooperativista entre los gobiernos y los asentados.

Por la sola circunstancia de proporcionar la base del sitio equipado con los servicios y de entregar el título de propiedad, además del reconocimiento y el estímulo oficial y aun mediante el otorgamiento de pequeños préstamos de bajo costo para la adquisición de los materiales esenciales, el gobierno hace que el ocupante clandestino lo considere como un socio en la empresa de satisfacer sus respectivas necesidades, la personal y la social. El saber que el gobierno está realmente interesado y haciendo todo lo que puede, hace que los abandone el desaliento producido por la inseguridad y puede producir un mejor entendimiento entre el gobierno y los pobres. El proporcionar a los ocupantes ilegales de terrenos la libre elección en cuanto a la construcción de su vivienda, les devuelva la confianza en sí mismos y la independencia que buscan al presentarse como renegados.

El deseo humano de mejorar su propia casa es muy fuerte. Los pobladores marginales no constituyen la excepción de esta regla y, han demostrado que si se les ofrece la oportunidad, la mayoría de ellos mejora su ambiente, con o sin ayuda. Es por esta razón que la actitud del gobierno, la asistencia técnica y la entrega de lotes en propiedad, pueden contribuir en forma muy importante a crear un incentivo hacia el mejoramiento.

Los delegados también hicieron alusión a otro de los importantes cambios que están ocurriendo en este campo, al cual se refiere el párrafo siguiente.

Se está prestando atención al factor humano de los asentamientos espontáneos. Los puntos de vista, tanto oficial como el del público en general, están cambiando de dirección, desde considerar a estas urbanizaciones espontáneas simplemente como algo feo, que debe ser eliminado, hacia la de mirarlos en forma realista y aceptarlos como un fenómeno urbano que afecta a ciudadanos necesitados de asistencia y guía.

Los mismos cambios de nombre que se están adoptando para referirse a estos barrios reflejan ya la nueva luz que se está proyectando sobre el factor humano. Las antiguas "villas miseria" o "barriadas brujas", se denominan ahora "villas de emergencia" o "pueblos jóvenes" o con otros apelativos menos denigrantes.

El cambio del nombre refleja mucho más que el simple cambio de posición; en realidad, significa tomar en cuenta lo que la gente

desea. Si se quiere que estas personas participen como integrantes de la comunidad, es necesario conocer sus aspiraciones y sus necesidades más sentidas. La experiencia expuesta en la mesa redonda por algunos de los delegados, señala que los programas de traslados arbitrarios tienen mucha resistencia entre las familias y muchas veces resultan en el abandono o el arrendamiento de las nuevas viviendas, seguidos del regreso de los pobladores a las peores condiciones y a la libertad, que les ofrecen otras comunidades marginales.

La psicología de esto es bastante simple. De la misma manera que a los países en desarrollo les molestan las políticas que se les imponen desde fuera, las familias económicamente débiles aceptan de mala gana los cambios que se les obliga a adoptar. Es necesario que, tanto los deseos como la manera de satisfacerlos, sean discutidos ampliamente y comprendidos claramente por las personas interesadas. Si se quiere que el deseo de cambio prospere y se materialice, debe provenir desde adentro. Muchos de los delegados manifestaron que los pobladores de los asentamientos espontáneos viven en un estado defensivo, pues temen que se les quite lo que han conquistado y les molesta el repudio del público y ser considerados como ciudadanos "diferentes". Los habitantes de los asentamientos marginales necesitan que se les impulse y se les estimule para que adquieran conciencia de su propio papel en la comunidad.

El gobierno carece de los recursos económicos para proporcionar viviendas adecuadas a todos. Varios de los delegados manifestaron estar convencidos de la necesidad de una participación mayor de la empresa privada en la solución de estos problemas, pero no dieron mayores explicaciones acerca de cómo esto podría ser logrado. El señor Eric Carlson, en su resumen, recalcó la importancia de la acción de parte de las instituciones particulares y se refirió a la labor que ha desarrollado en la Argentina la entidad denominada EMAUS. Es necesario tener en cuenta las realidades económicas, las cuales exigen la formación de un frente interprofesional unido para enfrentarse con ellas. Es necesario también atraer ahorros, aunque sean pequeños y fomentarlos, para formar una fuente de pequeños créditos destinados a mejorar las viviendas. Por último, se necesita también la realización de otras actividades de carácter cooperativista, con el objeto de acelerar el desarrollo económico y social.

La premisa de que los recursos financieros y humanos de las familias de bajos ingresos sean utilizados para solucionar sus problemas habitacional y ambiental, sobre la base de su participación, constituye un llamado hacia la aplicación de medidas cooperativistas elementales. Dentro de un plan ordenado, destinado a proporcio-

nar sitios y los servicios, la democrática estructura de una cooperativa puede constituir una buena oportunidad para la motivación mutua hacia la participación voluntaria en la empresa colectiva. Dentro de una sociedad manejada por sus socios, es perfectamente posible que se eleve el nivel del grupo, sin que los individuos pierdan su independencia.

Cada cooperativa determina sus propios objetivos, los medios que requiere para cumplirlos, sus propias normas de administración y de control y formula sus propios conceptos sobre el desarrollo de la comunidad y de su conducta. El derecho a voz en la adopción de las normas o en la dictación de los reglamentos, agrega un elemento personal a las decisiones relacionadas con el control. Las prioridades resultan de "fabricación casera". Debido a la fuerza de las circunstancias y por la necesidad de seguir un rumbo ordenado, las personas procuran ayudarse a sí mismas uniéndose a otras para que les ayuden a hacerlo. El albergue no es un privilegio que pueda exigirse al Estado, pero sí constituye un privilegio que puede reclamarse contra las aspiraciones individuales. De acuerdo con la metodología cooperativista, las cosas no se hacen para las personas ni se recetan para ellas, sino que si se necesita algo, debe ser logrado por medio del esfuerzo conjunto de aquellos que lo desean. La historia de los establecimientos espontáneos está jalonada por actos individuales. Pero el medio más eficaz y expedito para lograr mejores resultados, es hacer las cosas en forma conjunta.

Se reconoció a la educación como necesidad de carácter universal. Las necesidades educacionales presentan una gama muy amplia, aunque todos los países otorgaron a la educacion una alta prioridad. Sin embargo, el significado que dieron al concepto "necesidad educacional", fue vago, como también lo fueron, las fuentes de donde se obtienen los recursos necesarios para satisfacer esta necesidad. El "plan transitorio" de trasladar las familias de las barracas donde viven a un nuevo ambiente, durante un año, para que se adapten a las nuevas situaciones ambientales antes de trasladarlas por segunda vez a viviendas permanentes, representa una técnica. Dicho programa de adiestramiento está fuera del alcance de muchos de los países, que no pueden ni siquiera financiar suficientes viviendas permanentes.

Resulta muy difícil dar lecciones de higiene cuando se carece de agua potable y de condiciones de limpieza, lo mismo que ocurre con la enseñanza sobre moral, en lugares donde una familia de tamaño normal se ve obligada a vivir hacinada dentro de una vivienda compuesta por un solo cuarto. Los métodos formales de educación

son mucho menos productivos cuando se carece del espacio mínimo y de instructores, como también cuando no se tiene ninguna privacía doméstica para hacer las lecciones.

La disposición de ánimo de las personas tiene una influencia muy grande en el aprendizaje, ya se trate de adultos, de jóvenes o de niños. Entre adultos, la actitud defensiva, de rebelión, de preocupación y de desesperanza, pueden interferir en los deseos de aprender, pero la esperanza que inspira el apoyo oficial, el reconocimiento y la seguridad, pueden hacer mucho para aumentar los deseos de aprender. Los jóvenes de las comunidades improvisadas tienen mayor impaciencia por ascender hacia una posición mejor. Ellos miden su suerte contra la de los más aventajados de la ciudad y no contra su pasado personal. Su fuerte no es, precisamente, la resignación, y sus energías exigen ser gastadas y no aceptan ser ignorados. Los participantes de la mesa redonda colocaron la necesidad de adiestramiento vocacional en un escalón muy alto dentro de las prioridades.

Los padres, invariablemente, depositan sus esperanzas en sus hijos y, muchas veces, emigran para obtener para ellos mejores oportunidades de educación. Se miran las escuelas como un factor importante para la asimilación y la urbanización de las familias de los pobladores marginales. La ayuda a las familias de los asentados, mediante la enseñanza de métodos simples de construcción, de principios elementales de economía doméstica y confección de presupuestos familiares, como asimismo, en lo que se refiere a la salud, higiene y seguridad, fue considerada como necesidad educacional fundamental. También se consideró que los servicios sociales son esenciales para promover el proceso de integración de las familias de asentados dentro del sistema urbano.

CONCLUSION:

El tenor de la mesa redonda estuvo dirigido a tratar con realidades, es decir, con las realidades con que se está enfrentando la América Latina, primero, debido a la magnitud enorme del problema de los asentamientos espontáneos y, en segundo lugar, debido a que dicho problema está creciendo sostenida e inexorablemente. Allí se están reformulando políticas, bajo presiones que exigen acción y cambios. Las limitaciones económicas están forzando la adopción de decisiones prácticas y medidas simples para cumplir con las finalidades deseadas. Como resultado de esto se reconoció en forma general, que:

> Si se pretende proporcionar viviendas a estas familias, deberán estimularse los recursos humanos que están siendo utilizados

diariamente en la creación de asentamientos espontáneos y prestárseles asistencia, aunque los resultados en las primeras etapas, sean de baja calidad.

Los patrones de vivienda deben adaptarse a la capacidad económica de los ocupantes.

Deben adquirirse terrenos adecuados para que sean ocupados por familias de bajos ingresos, que contengan fácil acceso al empleo y cuyo costo sea compatible con la capacidad de pago de esas familias.

Debe proporcionárseles los servicios básicos y, si fuere posible económicamente, también, el piso y el techo o las estructuras cascarón, con el objeto de que sirvan de base para un buen desarrollo de la comunidad.

Debe proporcionarse a los asentados plena libertad para construir con sus propios recursos y sin reglamentaciones onerosas ni restricciones.

Deben crearse facilidades para el otorgamiento de créditos pequeños.

Debe procurarse que los asentamientos factibles de ser mejorados cuenten con el respaldo de la aceptación pública, como asimismo, deben proporcionárseles los servicios urbanos básicos y programas de adiestramiento y educacionales.

El traslado de los asentamientos que requieren ser reubicados, debe realizarse sólo con la participación de las familias afectadas por esta decisión.

Los programas deben ser organizados de tal manera que se asegure que los nuevos migrantes sean dirigidos a lotes preparados con anterioridad y que dispongan de todos los servicios.

Tanto los asentamientos espontáneos nuevos como los antiguos, deben ser considerados dentro del conjunto del proceso de planificación urbana y ser reconocidos como partes de la comunidad urbana total.

Como conclusión se dijo que la planificación del desarrollo de los planes nacionales, debe reconocer que los asentamientos espontáneos necesitan de una acción oficial positiva. Esto involucra los esfuerzos coordinados necesarios para la creación de empleos, para proporcionar adiestramiento vocacional, estimular la construcción de viviendas de muy bajo costo y de programas dirigidos a lo-

grar la asimilación de estos barrios dentro de la comunidad urbana. Estos esfuerzos deben ser respaldados mediante la provisión de servicios urbanos básicos y de una subdivisión de los terrenos que permita una decente habitalidad. Además, se necesita darles orientación y educación, a fin de completar el cambio de los asentamientos espontáneos desde sus lugares de refugio o de "comunidades perdidas", hacia lugares donde nacen y crecen las esperanzas y las aspiraciones.

FCH Services Inc.

PALABRAS DEL SR. STANLEY BARUCH, DIRECTOR DE LA DIVISION DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO DE LA OFICINA PARA AMERICA LATINA DE LA AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL, AL HACER LA PRESENTACION DEL SR. JAMES R. FOWLER.-

Es para mí un gran placer ver reunidos aquí a viejos amigos míos desde hace 15 años, durante los cuales hemos estado tratando de resolver algunos de estos problemas. Confío en que las muchas atenciones y la hospitalidad que hemos recibido al visitar sus países y al participar con Uds. en sus conferencias, podrán ser, en alguna medida, correspondidas por nosotros durante este importante programa que ha arreglado Harold Robinson. Creo que Harold ha hecho un espléndido trabajo al juntar todos estos elementos diferentes; ha desempeñado el papel de programador, escritor de discursos, mozo de oficina y, con su acostumbrado vigor e imaginación, ha realizado una magna labor, al echar a andar este proyecto muy hábilmente ayudado por Paul Campbell y la FCH.

El aspecto principal al que quiero referirme en forma muy breve, es que, de acuerdo con los comentarios o siguiendo a los comentarios del profesor Hauser y las conversaciones alrededor de esta mesa, la principal preocupación con que se van a enfrentar, es la frustración de la escena presente con substancial reducción de los recursos para préstamos internacionales, la cual cada año se hace más palpable.

A pesar de este vacío, contamos aún con una fuente de recursos que esperamos puede ser adaptada en alguna medida, permitiendo solucionar parte de los problemas con que Uds. se están confrontando en las zonas de establecimientos clandestinos. Me refiero al programa de inversiones garantizadas de la Agencia, para viviendas en Latinoamérica, que ahora asciende a la suma de US$550.000.000 (sólo para la América Latina) y que, de acuerdo con los pronósticos, puede seguir aumentando substancialmente en el futuro, nos ha provisto de una herramienta que trataremos de ajustar y modificar, para ponerla a disposición de Uds. en calidad de asistencia externa, a fin de ayudarlos a solucionar los problemas de la renovación y de la sustitución de viviendas en las zonas en desarrollo del hemisferio.

El propósito que me ha traído acá esta mañana es el de proporcionarme el honor y el placer de presentarles a mi jefe. El señor Fowler ha estado en esta actividad desde el año 1950, lo que representa casi 20 años en el mismo trabajo. Se inició en las oficinas del Departamento de Estado para las Naciones Unidas. Le ha correspondido una

importante participación en la División Internacional de la Oficina del Presupuesto. Fue Sub-Administrador de la AID para el Lejano Oriente. En lo relacionado directamente con lo que interesa a ustedes, el señor Fowler fue Director del Programa de la AID en Bogotá, durante un período muy productivo y exitoso, y muchos de vosotros lo conocen desde entonces. De ahí llegó a su cargo actual, donde en el hecho, es el orquestador de la Alianza para el Progreso en lo relacionado con los problemas de los países en desarrollo. Es una persona muy vigorosa, muy bien informada en el campo de sus actividades y ha tenido interés especial en nuestros programas.

Para mí constituye un gran honor y un privilegio presentarles a James Fowler, Vice-Coordinador de los Estados Unidos para la Alianza para el Progreso.

BIENVENIDA A LOS PARTICIPANTES

por el Sr. James R. Fowler
Vice-Coordinador de los EE.UU.
para la Alianza para el Progreso

Quiero transmitir a todos ustedes la más calurosa bienvenida de parte del Secretario de Estado y del Dr. Hannah, Administrador de nuestra Agencia, quien esperaba poder asistir a esta reunión, pero le fué imposible hacerlo.

Todos estamos encantados de tenerlos aquí y esperamos que sus reuniones sean provechosas. Estoy seguro que lo serán, especialmente desde el punto de vista educativo para aquellos de nosotros que, desafortunadamente, sólo podemos dedicar parte de nuestro tiempo a los problemas a que Uds. dedican todo su tiempo y sus esfuerzos.

Además de darles la bienvenida, quiero pedirles excusas por no haber podido asistir a la sesión inaugural de esta mañana, pero surgió un problema de última hora que me lo impidió.

Entrando en la materia de este seminario, quiero simplemente referirme a un aspecto que me preocupa grandemente, algo de que estoy verdaderamente convencido, esto es, que los problemas relativos al desarrollo urbano son, quizás, de los problemas más graves con que están enfrentándose las dos mitades del hemisferio, la Septentrional y la Meridional. Creo que en el campo global del desarrollo de nuestras ciudades, tanto nosotros, en América del Norte como ustedes en Centroamérica y América del Sur, estamos enfrentando los mismos problemas, aunque en etapas diferentes del desenvolvimiento de los mismos, siendo ésta la única diferencia de alguna importancia que se puede apreciar. Es evidente que si se mira a los problemas que hay en Estados Unidos, se pierde la convicción de que hayamos encontrado las soluciones a los problemas que trae consigo el desarrollo urbano. En tanto cuanto Uds. y sus países están ahora confrontando problemas parecidos, nuestra más ferviente esperanza, que es también la mía, es de que América Latina no cometa los mismos errores que nosotros vemos que cometimos, cuando miramos hacia atrás, dejando que nuestras zonas urbanas crecieran, simplemente, sin planificación alguna.

Creo que este es uno de los desafíos más interesantes que se plantean a las Américas. Desgraciadamente, en lo que se refiere a desarrollo urbano, en Norteamérica los problemas urbanos se plan-

tean en forma de acero y concreto y, en consecuencia, son mucho más difíciles de resolver. Muchas veces he pensado que la circunstancia de que las zonas de tugurios de América Latina sean ahora barrios pobres, de carácter muy temporal, irónicamente ofrece a las ciudades, países y gobiernos de América Latina una gran oportunidad de evitar que dichos barrios se reduzcan a concreto y acero.

Insistimos también en la conveniencia de que ustedes no consideren el problema del desarrollo urbano o de los asentamientos clandestinos o la creación de los barrios pobres o el desarrollo de los mismos, sólo como un problema de vivienda o de agua potable o de transporte, sino de que vayan más allá de esas cosas que constituyen sólo los síntomas de los problemas, y que penetren hacia las causas verdaderas de ellos. A la larga, creo que el desarrollo urbano debe ser atacado como un problema del desarrollo en su totalidad. Por ejemplo, nuestra experiencia en el proceso de desarrollo nos ha llevado a la conclusión de que no es acertado proporcionar ayuda económica solamente. Nos hemos convencido profundamente de la necesidad que existe de crear y desarrollar destrezas técnicas, para poder aprovechar mejor los capitales invertidos. Sin embargo, ni siquiera esto es suficiente; una vez que se han enseñado las destrezas requeridas, surge un nuevo problema, que es el de saber si habrá o no suficientes empleos para absorber esa mano de obra especializada, lo cual nos lleva al asunto de la industrialización. Y pienso que sólo al final de ese proceso de análisis, se llega al problema de qué clase de casa se les podrá proporcionar y qué clase de transporte se les dará. Esas cosas, evidentemente, son muy importantes pero, yo llamaría la atención de ustedes hacia el peligro que significa comenzar por los síntomas del problema en lugar de hacerlo por sus causas. Lo que quiero decirles, en otras palabras, es que no creo que el desarrollo urbano sea una cosa nueva y separada, es, simplemente, la manifestación del problema del desarrollo en el contexto de la ciudad, en el contexto urbano. Está compuesto por los problemas de educación, de trabajo, de entrenamiento, como asimismo, por los de salud, vivienda, agua potable y todos los demás. En todo caso, espero que vuestras deliberaciones abarquen todos estos aspectos.

Comprenderán que los tugurios, las favelas, los barrios y las barriadas que ven en sus ciudades y que, desafortunadamente nosotros vemos en las nuestras, son un síntoma de algo mucho más difícil y mucho más profundo que lo que pudieran pensar aquellos que propician la eliminación de los barrios marginales.

Sólo como un paréntesis personal, creo que la eliminación de los tugurios no lleva a ninguna parte. Yo prefiero la idea -y hemos

estado experimentando algo al respecto- y posiblemente sea la más acertada, de llamarla "mejoramiento de los barrios pobres", pues creo que si se ataca sólo las manifestaciones superficiales, el síntoma, el barrio marginal que se traslada desde el sitio "A" reaparecerá en el sitio "B", salvo que primero se haga algo más fundamental respecto de las cosas que constituyen la causa de la existencia de dichas zonas.

Esta es toda la sabiduría -si así pudiera llamarse- que puedo ofrecerles. Quiero repetirles una vez más que estamos muy contentos de tenerlos aquí. Esperamos que el intercambio de puntos de vista que ustedes realizarán sea beneficioso para ustedes y para nosotros. Por nuestra parte, haremos todo lo posible para que, tanto su estada en este país como su trabajo cuando regresen a sus respectivos países, sean positivos y provechosos.

Muchísimas gracias.

El señor James R. Fowler, Vice Coordinador de la Alianza para el Progreso, se dirige a los delegados después de ser presentado por el señor Stanley Baruch, quien aparece a la izquierda del señor Fowler, frente a la mesa.

El H. Representante Edward R. Roybal habla a los delegados. A su lado, de izquierda a derecha, están los señores Henry Scioville-Samper, del B.I.D., y Wallace J. Campbell, de la FCH.

PARTE 11

CONFERENCISTAS INVITADOS

DR. PHILIP M. HAUSER

Es Profesor de Sociología en la Universidad de Chicago y Director del Centro de Investigaciones y Entrenamiento Demográfico de la misma Universidad. Fue Director Titular de Censos de EE. UU.; Representante de los Estados Unidos ante la Comisión de Población de las Naciones Unidas; Asesor de los Gobiernos de Birmania y Tailandia; Miembro de la Junta Directiva del Consejo Metropolitano de Planificación y Vivienda, de Chicago; Autor de numerosos trabajos y artículos, entre los cuales se cuentan "La Urbanización en Asia y el Extremo Oriente" y "La Urbanización en América Latina".

El título de su Conferencia fue:

"LOS ASENTAMIENTOS ESPONTANEOS DE AMERICA LATINA EN PERSPECTIVA".

Conferencia del Dr. Philip M. Hauser

El hombre ha estado sobre la tierra, talvez, desde hace más de cuatro millones de años. Durante su ocupación del planeta, el hombre - el único animal creador de cultura sobre la faz de la tierra - ha precipitado cuatro situaciones, que han afectado profundamente sus actitudes, sus sistemas de valores, sus instintos, sus métodos de vida y su conducta, que son, a saber: primero, la explosión demográfica; segundo, la implosión demográfica; tercero, la displosión demográfica, y cuarto, el ritmo acelerado de los cambios tecnológicos.

La explosión demográfica, se refiere, evidentemente, a la extraordinaria aceleración de la tasa de crecimiento de la población mundial, especialmente durante las últimas tres centurias. Fueron necesarios cerca de dos de los cuatro millones de años en que el hombre o un pariente suyo muy cercano, han permanecido sobre la tierra, para que se generara una población de mil millones de habitantes en el mundo. Este número no fue alcanzado sino hasta aproximadamente el año 1830. Pero sólo se necesitarían otros cien años para que la humanidad aumentara en un segundo millar de millones de años. La población mundial en 1930 era, en efecto de 2.000.000.000 de personas. Y se ha requerido solamente otros treinta años para agregar 1.000.000.000 de personas más.

De esta manera, la población mundial en 1960 era de 3.000. 000.000 de personas. Con las actuales tendencias de la fertilidad y de la mortalidad, el mundo puede llegar a una población de 7.500.000.000 de personas a fines del presente siglo y aún considerando que se produjere una sustancial declinación de la fertilidad en los países en proceso de desarrollo de Asia, América Latina y Africa, descenso que todavía está por demostrarse, es casi seguro que la población del mundo para fines de siglo excederá los siete mil millones de habitantes. Lo anterior significa que en los próximos treinta años el/hombre puede agregar tanta gente a este planeta como la que actualmente vive sobre la tierra – el resultado de la actividad reproductiva del hombre desde los comienzos de su vida en el planeta. Esta es, en breve, la explosión demográfica en el mundo.

La implosión demográfica consiste en la acrecentada concentración de las poblaciones mundiales en pequeñas porciones de superficie terrestre. Este fenómeno es más conocido por los nombres de urbanización y metropolitanización y es, también, una situación de muy reciente data. En efecto, la humanidad sólo se asentó en forma definitiva en época tan reciente como el Período Neolítico, unos

diez mil años atrás. El hombre no logró mucho en materia de desarrollo tecnológico, por una parte, ni de organización social, por la otra, para hacer posible la aparición de ciudades de más de cien mil habitantes, sino hasta tan recientemente como la civilización Greco-Romana. Tampoco el hombre logró mucho en materia de desarrollo tecnológico y social, en forma de producir la proliferación de ciudades de un millón o más habitantes, sino hasta tan poco tiempo atrás como el Siglo XIX.

En 1800 sólo el 1,7% de la población vivía en ciudades de 100.000 habitantes o más. En 1960 esta proporción había aumentado al 20% y, según las tendencias actuales, a fines del presente siglo el 42% de la población mundial vivirá en ciudades de 100.000 habitantes o más. Lo que acabo de explicar constituye en breve, la implosión demográfica.

Ahora entraremos a considerar la displosión demográfica. En este aspecto me refiero al gran aumento de la heterogeneidad de las personas que, cada vez más, comparten, no solamente la misma zona geográfica, sino el mismo espacio vital, esto es, la actividad social, económica y política; y por heterogeneidad quiero significar la diversidad entre las gentes derivada de la cultura, el lenguaje, la religión, los sistemas de valores, las circunstancias étnicas y la raza. Este también es un fenómeno muy reciente en la experiencia del hombre. En efecto, a través de casi toda la historia del hombre sobre la tierra, la gente que ha vivido junta, que ha compartido las mismas zonas geográficas, han tenido características esencialmente homogéneas, es decir, la misma cultura y lenguaje, la misma religión, raza, valores, etc.

La convivencia entre gentes con diferentes antecedentes es un fenómeno muy reciente.

La cuarta situación a que me he referido, es el ritmo acelerado de los cambios tecnológicos, fenómeno este que creo no requiere de una explicación más amplia.

Las cuatro situaciones aludidas están relacionadas entre sí. La explosión demográfica ha producido la implosión de la población y ambas han fomentado la heterogeneidad de la población (displosión demográfica); y los cambios tecnológicos generalmente han precedido a la transformación social y han sido al mismo tiempo, antecedentes o consecuencias de las otras tres situaciones.

Mi tesis principal, que se aplica a muchos aspectos problemáticos de la vida contemporánea, sea que se mire al mundo, a la América Latina o a los Estados Unidos, es que el hombre es el único

animal complejo creador de cultura que vive sobre esta tierra. El hombre, al crear su cultura, ha creado un mundo tecnológico y físicamente nuevo, la planta urbana y metropolitana. El hombre también ha creado, a través de actos fortuitos, un mundo físico y tecnológico, que está siendo ocupado por gente que aumenta con una rapidez sin precedentes y de una diversidad también admirable, entre otras razones, a raíz de las corrientes migratorias internas hacia los centros urbanos. Como veremos en un momento, la implosión demográfica es en sí misma, el resultado de las actividades creadoras de cultura del hombre y de su percepción del hecho de que a través de la aglomeración de las gentes y de la diversidad de actividades económicas, la productividad ha experimentado un aumento extraordinario. Al mismo tiempo, ésta ha sido la causa de la elevación general de los niveles de vida.

Dentro de mi tesis, quiero enfatizar que el hombre ha participado en estas situaciones sólo desde época muy reciente. El hombre ha creado un mundo para vivir y aún esta aprendiendo cómo vivir en él. Y, lo que es más, no ha tenido, hasta ahora, mucho éxito en su aprendizaje. Esto está demostrado por la gran cantidad de problemas, no solamente de orden físico, sino personal, social, económico y de carácter gubernamental con que nos enfrentamos. Si se me permite enumerar los problemas de carácter físico y los pusiera en perspectiva, enfocando el mundo entero - pues no sólo se produce en América Latina, que es uno de los ejemplos más dramáticos de esta clase de situaciones, sino los problemas físicos en todo el mundo - señalaría los siguientes:

1) La contaminación (polución) del aire;

2) La contaminación del agua;

3) La contaminación del ambiente;

4) La insuficiente disponibilidad de viviendas, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo (los barrios pobres en las denominadas zonas económicamente adelantadas y los asentamientos clandestinos en las regiones menos desarrolladas);

5) La congestión del tráfico (la crisis del transporte desde la casa al trabajo y viceversa, a la cual nos referimos en este país);

6) Los problemas de distribución de los recursos naturales;

7) Los problemas de diseño urbano.

Sólo hace muy poco, si se considera el tiempo que el hombre ha estado sobre esta tierra, que él está tratando de luchar, delibe-

radamente, contra estos problemas físicos, con técnicas que son conocidas como planificación urbana, planificación regional o planificación nacional. Durante el curso de este seminario escucharán a los planificadores y estimo conveniente que simpaticen y traten de llevarse bien con ellos, incluso en forma afectuosa, pues constituyen una invención relativamente nueva. Los planificadores están comenzando a pensar en las soluciones para estos problemas, pero aún carecen de ellas. En algunos lugares ni siquiera se les tolera, mientras en otras partes tienen un status oficial sujeto a ciertas circunstancias y limitaciones (estoy describiendo una situación de los Estados Unidos). En mi país, aunque la planificación haya llegado a una posición respetable, sólo lo es cuando la palabra "urbana" modifica al vocablo "planificación". Nuestros planificadores urbanos aún se dedican principalmente a hacer fotografías muy lindas, planos muy hermosos, a realizar grandes concepciones de muchas cosas que, generalmente, las ciudades las honran ignorándolas. Están comenzando a tener impacto y, ciertamente, un gran impacto si se le compara con el que producían en la generación anterior. Sin embargo, aún hoy día, en muchas partes, si delante del término "planificación" se utilizan las palabras "regional" o "nacional", esta actividad es considerada como un concepto sumamente peligroso, en parte debido a que es un fenómeno relativamente nuevo en la experiencia humana y la humanidad debe aún aprender a aceptarlo, a explotarlo y a utilizarlo.

Luego existen, según lo expresé, problemas personales y sociales que se pueden vincular a estas situaciones, a saber:

1) La delincuencia;

2) El crimen;

3) La adicción a las drogas;

4) El alcoholismo;

5) La rebelión de la juventud (caracterizada en un extremo por el hippie, la persona incapaz de solucionar sus problemas y adopta una forma de retirada y, en el otro extremo, por el activista, que trata de fomentar la revolución);

6) Las tensiones intergrupales (el hombre aún está aprendiendo a vivir con gentes de distintas procedencias, lo que está demostrado por los conflictos existentes entre protestantes y católicos en Irlanda del Norte, entre hindúes y mahometanos en la India, entre israelíes y árabes en el Medio Oriente, entre negros y blancos, en la Unión Sudafricana, en Rodesia y en los Estados Unidos).

Todas estas fricciones son efectos de la transición que aún se está desarrollando desde la pequeña comunidad a la sociedad de masas. Las gentes están todavía tratando de aprender a vivir unos con otros. Podría decirse que la América Latina es una de las únicas regiones del mundo donde la displosión demográfica ha sido acompañada, en general, por una fricción relativamente pequeña, comparada con las otras partes de la tierra.

Los problemas económicos incluyen, evidentemente, la pobreza, el bajo empleo, el desempleo y los problemas de la protección del consumidor. Los problemas gubernamentales son aquellos que se refieren a la utilización de la tierra, las ordenanzas o códigos de zonificación y las relaciones recíprocas entre los gobiernos centrales y municipales (este problema afecta a muchos de los países de América Latina), etc.

Estos problemas se podrían comprender mejor si se les mirase como fricciones producidas por la transición, que aún se está llevando a cabo, entre la pequeña comunidad, caracterizada por las poblaciones reducidas, las bajas densidades demográficas, la homogeneidad de los habitantes y la sociedad de masas, en la cual estamos ahora viviendo y que cada día aumenta en todo el mundo, la que se caracteriza por las grandes poblaciones, el rápido crecimiento, las altas densidades, la gran heterogeneidad y una nueva planta física, en la que el hombre está tratando de aprender a vivir.

Estas son las perspectivas generales y podrían parecer remotas al problema que nos ha reunido en este seminario. Enfoquemos nuestra vista ahora en América Latina. En general las Américas, incluyendo América Latina y América del Norte son, posiblemente, los ejemplos más dramáticos en el mundo de las cuatro situaciones a que me he referido. Les recuerdo que en América Latina la explosión demográfica es un fenómeno reciente. A comienzos de la Edad Moderna (cerca 1650), se estima que América Latina no tenía más de doce millones de habitantes. Alrededor de 1850, es decir, dos siglos después, la población había casi triplicado y era de treinta y tres millones. En 1950 había ciento sesenta y dos millones de habitantes en América Latina y debo señalar que en esa época el continente tenía seis millones de habitantes menos que América del Norte (al norte del Río Grande). Alrededor de 1965, América Latina tenía doscientos diez millones de habitantes. Si se consideran las proyecciones de las Naciones Unidas (que ya se basan en cálculos muy optimistas respecto de la reducción de las tasas de nacimientos, que todavía deben producirse en América Latina), la población podría exceder de los seiscientos millones de habitantes en las pró-

ximas tres décadas. Comparemos ahora la situación de la América Latina con la de América del Norte.

Al paso que Norte América tenía más o menos seis millones de habitantes más que América Latina en 1950, hacia fines de la presente centuria América Latina tendrá considerablemente más de trescientos millones de habitantes más que América del Norte. Esa es la explosión demográfica.

Respecto a la implosión demográfica en América Latina, debemos retrotraernos hacia donde comenzamos a dar cifras. En 1850, menos de un 2% de la población de América Latina vivía en ciudades de 100.000 habitantes o más. Pero en 1950 este porcentaje había subido a casi el 18%. Y en 1965, en cifras redondas, alrededor del 30% de la población de América Latina vivía en ciudades de más de 100.000 habitantes. Debo agregar que los patrones son los mismos, independientemente de como se defina una zona urbana. Si continúan las tendencias actuales, se estima que para fines del presente siglo, la mitad de la población de América Latina vivirá en ciudades de 100.000 habitantes o más. Este será el resultado de las actuales tendencias. Lo dicho se refiere a la implosión demográfica.

No prestaré más atención a la implosión demográfica en este momento. Como Uds. saben, América Latina y América del Norte son los ejemplos más destacados, en el mundo, de territorios poblados por gente de las más diversas procedencias geográficas. Pero de acuerdo con lo que he podido observar, este ha sido un problema relativamente pequeño para América Latina, comparado con lo que ha sido para América del Norte.

Permítanme ocuparme de momento de los "por qué" de la implosión demográfica. Enfocaré mi atención sobre estas dos situaciones, en las cuales, creo, deben quedar comprendidos los problemas de los asentamientos clandestinos (shanty towns).

La causa principal de la explosión demográfica es bien conocida. Se debe a que el hombre, siendo el animal creador de cultura, ha hecho descender, inconscientemente, su tasa de mortalidad. En las culturas europeas, en general (incluyendo Latinoamérica), la tasa de mortalidad, al comienzo de la edad moderna puede haber sido de alrededor de 40, esto es, de 40 muertes por cada mil personas, por año. En la mayoría de las regiones europeas, la tasa de mortalidad es actualmente menos de 10 por cada mil personas al año. Por supuesto que la tasa de mortalidad ha ido bajando muy rápidamente en América Latina donde, en muchos de sus países, es ahora menos de 20. ¿Por qué ha bajado tanto la tasa de mortalidad? No sabemos

cuales han sido precisamente los factores que han producido un cambio tan grande, pero sí sabemos que la tecnología avanzada, la mayor producción agrícola y la estabilidad de los gobiernos, han aumentado los niveles de vida, como asimismo, han disminuído las actividades bélicas y han posibilitado el envío de los alimentos hacia las zonas de escasez. La sanidad ambiental y la higiene personal, los alimentos y el agua puros, han jugado también su papel. A estos factores debe imputarse los dos tercios de la declinación de la mortalidad. La medicina moderna es responsable sólo del otro tercio del descenso de esa tasa.

Esta es una perspectiva interesante. Hasta 1900, es decir al comienzo del siglo, si se iba al hospital había el 50% de probabilidades de morirse a raíz de una enfermedad que se contraía dentro del establecimiento. Sólo mucho después, desde hace muy poco tiempo, quien va al hospital puede morirse de su propia enfermedad. De esta manera, hace relativamente poco tiempo que la medicina moderna está contribuyendo al decrecimiento de la tasa de mortalidad; gran parte de este aporte sólo se ha producido después de la Segunda Guerra mundial con los antibióticos y los pesticidas. Es así como las tasas de mortalidad decrecieron rápidamente, sin que el hombre tuviera que tomar ninguna clase de decisiones al respecto. La productividad aumentó y, simultáneamente, bajó la tasa de mortalidad. Los gobiernos pudieron proveer alimentos y agua puros, bajando así la tasa de mortalidad, pero la tasa de natalidad permaneció alta. La tasa de nacimientos no desciende sino cuando los seres humanos experimentan un cambio en los valores y adquieren un incentivo, una motivación, el conocimiento para controlarla, tienen acceso a los medios para hacerlo y éxito en el empleo de esos medios. Esta es la razón por la cual en todos los lugares donde las tasas de mortalidad han bajado, las tasas de nacimiento han permanecido estacionarias. Y el gran aumento explosivo de la población se ha debido a la diferencia entre el descenso de la tasa de mortalidad y la invariabilidad de la tasa de natalidad.

La diferencia interesante entre el descenso de la tasa de mortalidad, en las que ahora se denominan naciones económicamente desarrolladas y las naciones en desarrollo del mundo (incluyendo América Latina), se relaciona directamente con el problema de los asentamientos clandestinos. En el mundo Occidental, esto es en las naciones actualmente desarrolladas económicamente, la tasa de mortalidad descendió durante tres centurias (la mayor parte de dicho descenso se produjo en el siglo comprendido entre los años 1850 y 1950). Este descenso de la tasa de mortalidad fue relativamente gradual y estuvo acompañado por los adelantos tecnológicos que au-

mentaron en forma muy ostensible la productividad y los niveles de vida. El descenso de la tasa de mortalidad o lo que yo denominaría la primera explosión demográfica, se limitó sólo a la tercera parte de la población mundial que vive en Europa, América del Norte, Japón y Oceanía. El control de la mortalidad llegó a las regiones en proceso de desarrollo como Latinoamérica, sólo durante la Segunda Guerra mundial y durante el período postbélico.

En América Latina, como en todas las regiones en desarrollo, la tasa de mortalidad bajó mucho más rápidamente que lo que había bajado en las naciones económicamente desarrolladas. La razón de esto es muy fácil de entender. Un barco que ancla en una bahía, digamos Río de Janeiro, puede traer en sus bodegas todos los medios que se emplearon durante tres siglos en Europa para hacer bajar la tasa de mortalidad. Puede transportar fertilizantes, mejores semillas, tractores, cepillos de dientes, antibióticos, pesticidas y todo lo demás. Evidentemente, el efecto es que la tasa de mortalidad bajó en forma mucho más abrupta que lo jamás ocurrido en Europa y en América del Norte.

Esto ha tenido una consecuencia muy interesante. En la historia de las naciones actualmente desarrolladas, debido a que en ellas la tasa de mortalidad bajó en forma relativamente lenta, nunca el crecimiento demográfico excedió el 1,5% al año. Pero en las regiones en proceso de desarrollo del mundo, en las cuales la tasa de mortalidad ha bajado desde la Segunda Guerra mundial en forma muy abrupta, las tasas de crecimiento son del 2,5% hasta casi el 4% al año. La América Latina entera tiene, actualmente, un promedio de crecimiento de población del 3% al año. Dicha tasa de crecimiento duplica la población cada 23 años. De esta manera, aun con el explosivo número de nacimientos que se produjo en Norteamérica durante la post-guerra, la tasa de crecimiento demográfico del 3% que tiene América Latina hará que su población a finales del presente siglo, se eleve a más de 300 millones de personas más que la población de América del Norte.

La implosión demográfica en América Latina ha tenido como consecuencia que algunas de las ciudades de esta región crezcan a una tasa del 7% anual (una combinación de fuerzas de la explosión demográfica y de la migración interna). Esto es cierto, por ejemplo, en el caso de Caracas, que dobla su población cada 10 años. En efecto, algunas proyecciones que hice hace algunos años sobre las tasas de crecimiento demográfico en las ciudades de América Latina demostraron que, en un cuarto de siglo, las poblaciones urbanas podrían, fácilmente, triplicarse. En realidad me causa dolor llamarles

la atención hacia esta circunstancia, ya que aquellos de ustedes que tienen a su cargo la solución de los problemas físicos, de los problemas de los asentamientos espontáneos, están realmente empeñados en resolver esos problemas dentro de los próximos 20 años.

Pero durante los próximos 20 ó 25 años, sus ciudades pueden llegar a tener poblaciones dos o tres veces superiores a las actuales. Este es, según creo, un pronóstico fantástico. ¿Por qué se produce la implosión demográfica? Adam Smith tiene gran parte de la explicación. Mientras mayor sea la aglomeración de la gente, mayor será la división del trabajo; en consecuencia, la especialización en la producción permite una más fácil aplicación de la energía no humana. Dicha aglomeración de gente ha resultado ser la unidad más eficiente de producción y consumo que el hombre haya podido inventar. Todas estas cosas sumadas, han resultado en el hecho de que la urbanización y la metropolitanización continuas de las poblaciones mundiales son tendencias que es de esperar que continúen. Sin embargo, existen otros factores a los cuales se puede también achacar las diferencias entre las fuerzas que contribuyen a la implosión demográfica o urbanización en América Latina (o de cualquier otra región en desarrollo), y las regiones económicamente desarrolladas.

En el caso de estas últimas, la urbanización significó el aumento de la productividad, el aumento del ingreso per cápita, más altos niveles de vida.

Sin embargo, en muchas de las regiones en proceso de desarrollo, incluyendo la América Latina, la urbanización rápida fue producida por otros factores que entraron en la escena, entre los cuales cabe considerar, por ejemplo, el colonialismo. En muchas de las regiones en desarrollo (incluyendo algunas de las ciudades latinoamericanas), el gran tamaño de las ciudades no reflejaba el desarrollo económico interno del país. Más bien eran un reflejo del desarrollo de la ciudad como un puente entre un sistema imperial y sus colonias. Con la caída del imperialismo, después de la Segunda Guerra mundial, sobrevino también la ruptura de las relaciones entre ambas economías. En las naciones en desarrollo, las ciudades quedaron privadas de sus antiguas bases económicas. Y creo que es correcto decir que en muchas regiones en desarrollo (incluyendo América Latina), la economía interna aún debe desarrollarse hasta un punto que justifique el tamaño actual de las ciudades. Aún más, en muchas de las regiones en desarrollo del mundo (hasta cierto punto, también en América Latina), los problemas resultantes de las guerras y de los períodos post-bélicos, impulsaron a muchas poblaciones de refugiados a dirigirse hacia las ciudades, buscando una mayor seguridad. Es

evidente que un factor muy importante del desarrollo latinoamericano, ha sido también este gran descenso de las tasas de mortalidad, que ha hecho que el sector agrícola (que en su mayor parte ha retenido las tasas anteriores de mortalidad muy altas) sea incapaz de alimentar a su población. De esta manera ustedes tienen, en América Latina, una gran corriente migratoria interna, derivada directamente del descenso rápido de la mortalidad en las zonas rurales y no como resultado de algún plan, sino como un subproducto de las actividades culturales del hombre.

Aun más, la ciudad tiene también un atractivo social: luces brillantes, relativa libertad, vida nocturna, etc. Es así como en América Latina, lo mismo que en otras regiones en desarrollo, las corrientes migratorias internas de la población no se han producido tanto por la atracción que ejercen las oportunidades económicas de la ciudad, sino más bien debido a que la gente es repelida desde la tierra, que no puede alimentarla y a los atractivos sociales de la urbe. Estas fuerzas llevaron a la gente hacia las ciudades, aun cuando en ellas no existiera ninguno de los aumentos de la productividad como los que ocurrían a raíz del crecimiento de las ciudades en las naciones económicamente desarrolladas.

De esta manera han contribuído a desarrollar esta situación los distintos factores mencionados, siendo ellos responsables de la rápida urbanización de las regiones en proceso de desarrollo (incluyendo las situaciones de esta especie en América Latina).

Ahora aplicaremos estos antecedentes a las zonas de tugurios. ¿En qué consisten estas zonas de tugurios? Son simplemente la solución habitacional ad hoc de las poblaciones migrantes, que han venido hacia las ciudades y representan el traslado de la pobreza rural al marco urbano (al revés de lo ocurrido en los países económicamente desarrollados, en que la migración de las poblaciones desde los lugares de menores oportunidades económicas hacia las localidades de mayores posibilidades, iban acompañadas, al mismo tiempo, de una mayor productividad y de más altos niveles de vida). Los economistas difieren en cuanto a si ha existido, de hecho, un aumento en la productividad marginal. La zona de tugurios es, en consecuencia uno de los puntos de fricción en esta transición desde la pequeña comunidad hacia la sociedad de masas, en el sentido que yo la he definido más arriba. Ahora bien, ¿cuál es la acción más adecuada a seguir respecto de las zonas de tugurios? . Esto provoca muchas preguntas, el mismo tipo de preguntas que provocan nuestros propios barrios pobres o de tugurios en los Estados Unidos. Las zonas de tugurios son la contrapartida de nuestros barrios po-

bres, tienen mucho en común en cuanto al origen y a su razón de ser. Las características de los habitantes de las zonas de tugurios son similares a las de los habitantes de nuestros barrios pobres. Ellos son los nuevos pobladores que toman parte en el fragor urbano, los nuevos migrantes que llegan a las ciudades.

El problema básico que afecta a los barrios de tugurios puede ser resumido en la siguiente forma. Primero, se trata de mucho más de lo que se puede hacer físicamente con el barrio. El desarrollo económico general es lo primero. Por ejemplo, la asignación de recursos para el desarrollo del sector rural frente a los del desarrollo del sector urbano. Un efectivo desarrollo rural podría hacer decrecer la migración hacia las ciudades. Esta es una cuestión de política básica que va más lejos que los barrios mismos. Si fuere posible aumentar grandemente la productividad y el desarrollo rurales, indudablemente se reducirían las presiones que afectan a los centros urbanos, pues disminuirían las corrientes migratorias. El problema fundamental que afecta a todas las naciones en desarrollo es esta situación de la política básica respecto de los aportes de capital o inversiones de capital en el agro o en el sector industrial o urbano. El desarrollo, comprende los problemas y el control de la utilización de la tierra y las alternativas de inversión en la infraestructura. Es evidente que las muchas consideraciones que se han prestado al problema de cómo abordar el crecimiento de las zonas de tugurios, han involucrado situaciones tales como la selección y el control del uso de los terrenos, la posibilidad de colocar tuberías de agua corriente y de alcantarillado y la deseabilidad de la casa "cascarón", que puede ser agrandada y mejorada a través del tiempo.

Otro punto de ataque contra el problema en América Latina, lo constituye la posibilidad de la vivienda gubernamental. En muchos lugares se ha recurrido a la vivienda gubernamental u oficial, pero no es necesario que les recuerde que ella no ha sido la manera más efectiva de llegar a los pobladores clandestinos. Que yo sepa, hasta el presente no se ha descubierto nada que permita llegar con la vivienda oficial a estas poblaciones. La vivienda oficial llega a la población que necesita vivienda, pero a un nivel económico mucho más alto que las que forman las poblaciones clandestinas migrantes. Es indispensable que se asignen recursos básicos para cosas tan elementales como el agua corriente, el alcantarillado y, probablemente también, una casa "cascarón". Aun en las zonas de tugurios el agua corriente y el alcantarillado pueden constituir un gran paso en materia de condiciones urbanas mínimas.

El crecimiento de las poblaciones clandestinas es un símbolo

de los problemas que van mucho más allá de las condiciones físicas miserables. El crecimiento de estas poblaciones en América Latina, ocurre como con el de los barrios pobres de los Estados Unidos, es también un signo de las miserables condiciones sociales, personales, económicas y, muchas veces también, de las situaciones políticas y de las escuálidas condiciones físicas. Sin lucubrar mucho es posible establecer que en la población migrante (sea la de Estados Unidos, de Asia o de América Latina) es donde se manifiestan en forma más aguda los problemas de orden físico, personal, social, económico y político, porque es precisamente dicha población la que, en cierto sentido, soporta todo el peso que contiene la transición desde la vida de la pequeña comunidad a la vida de la sociedad de masas. La población migrante es la que ha pasado súbitamente de una economía de autosubsistencia, mirándola desde el punto de vista económico, hacia una economía interdependiente, vulnerable, de carácter industrial, que plantea los mismos problemas de ajuste que ha experimentado la humanidad como un todo. Esta transición desde la pequeña comunidad hacia la sociedad de masas, comprende ajustes en aspectos tan elementales como los que requiere la utilización del dinero, la adaptación de la vida al calendario y al horario (que es una de las cosas más difíciles con que debe enfrentarse un migrante de una zona retrasada), la educación y las experiencias o las destrezas que le permitan llevar una vida en el escenario urbano, sin los cuales, dicha persona llega a la ciudad muy mal equipada.

En las poblaciones de migrantes es donde se ven, con mayor evidencia, las fricciones básicas, los problemas de la transición entre la pequeña comunidad y la sociedad de masas. El asentamiento clandestino mismo, la condición física, es solamente un barómetro, si ustedes quieren, de los problemas sociales y humanos subyacentes. Esta es una de las razones de que cada día aumenten las dificultades para superar este problema en el mundo. Yo permanezco bastante tiempo en el sudeste asiático todos los años. Allá también hay poblaciones clandestinas y, ahora, igual que en América Latina, los pobladores o invasores también se están organizando. Esto trae consigo que el esfuerzo de tratar de abordar este fenómeno, constituye un problema político muy difícil, que aumenta cada día. No es un problema cívico y, por lo tanto, no le veo soluciones simples. La solución deberá ser lograda no en términos de años, ni siquiera de décadas, sino quizás de generaciones humanas. Solamente a medida que los más fundamentales de los problemas de esta naturaleza se vayan resolviendo, tales como el desarrollo económico, el problema general de la asignación de recursos entre los sectores rural y urbano, el control del uso de la tierra en las zonas urbanas, la acumulación

de recursos mínimos suficientes para inversiones de infraestructura, que conviertan las poblaciones de tugurios en zonas con condiciones por lo menos mínimas para la existencia urbana, tales como, repito, el agua corriente, el alcantarillado y, posiblemente, la casa "cascarón".

Creo que aquellos de ustedes que trabajan en América Latina, en el campo de los asentamientos clandestinos, deben tener en cuenta, entre otras cosas, que estos problemas no son exclusivos de sus países. Son problemas que afligen al mundo entero. Son señales del hecho que el hombre esta aún aprendiendo a vivir en este mundo nuevo que ha creado y que aún le queda un largo camino que recorrer.

Respondiendo a una pregunta sobre si estima que los ajustes de los migrantes a la vida urbana han producido cambios sociales positivos, el Dr. Hauser respondió:

"Evidentemente yo he tratado de colocar en perspectiva los aspectos problemáticos del vivir urbano, particularmente los problemas físicos. Sin embargo, no es necesario decir que la urbanización que ha producido problemas sin precedentes para la humanidad, a algunos de los cuales me he referido, también ha abierto nuevos horizontes de oportunidades, hacia niveles de vida más altos, mucho más altos que los que nunca han existido. Podría discutirse que esto es una cuestión de valores, como si el vivir pendiente del reloj representa o no un avance respecto de la vida que llevábamos sin ajustarnos al horario. Puede ser discutible también que el magnífico sistema de transporte subterráneo haya porporcionado mejores condiciones para la vida humana o la haya degradado. Según mi propio sistema de valores el uso del transporte subterráneo creo que rebaja la dignidad humana, pero ello no pasa de ser una preferencia personal. Existen muchos aspectos de la vida humana que pueden ser negativos o positivos, según sea el sistema de valores que se use, pero a la larga, no dejo de tener presente el hecho de que es en el marco urbano donde el hombre ha logrado sus mayores triunfos, no solamente en el aspecto físico, sino también en materia de ingeniería, de arquitectura, en lo que se refiere a las magníficas estructuras, sino que ha sido también en la ciudad donde se ha logrado el mayor desarrollo de las ciencias, de la educación, de las artes, de la cultura popular. La ciudad ha liberado también al hombre en el sentido de que a raíz de la diversidad de gente a la cual ya me he referido, esto es, la displosión demográfica, el tradicionalismo tiende a desa-

parecer. Ustedes saben que no fue por accidente que la filosofía griega no se originó en Grecia. La filosofía griega surgió en el Asia Menor, donde las culturas helénicas se pusieron en contacto con culturas muy diferentes, con gentes que tenían diferentes concepciones del universo, de la cosmología; diferentes concepciones de la religión y de Dios; diferentes concepciones de los gobiernos y de las leyes; diferentes concepciones de la moral. Sólo cuando se confronta con situaciones diferentes, el hombre comienza a pensar que sus costumbres se rompen y que su comportamiento pasa a ser "racional", como decimos en sociología, en contraste con el "tradicional". Digo que es racional, porque es objeto de una elección individual. El hombre es libre para elegir. Hay dos ejemplos muy buenos de lo que ocurre cuando el hombre se libera de su tradición; uno es el caso del criminal y el otro, el del profesor. Ambos son resultado del mismo proceso. Ambos se han liberado de las limitaciones impuestas por sus culturas tradicionales. El primero se ha liberado hasta un punto tal, que adquiere un comportamiento considerado por la sociedad como peligroso o criminal. El otro, también se ha liberado de las limitaciones, pero sus innovaciones y aberraciones no se consideran dañinas, sino deseables, por lo menos si su actividad se relaciona con las ciencias físicas o con el campo de la bioquímica (si se trabaja en las ciencias sociales, nunca se está seguro de que las innovaciones que uno realiza, serán recibidas con mucha aclamación. Esto todavía está por verse). Creo que esto puede contestar su pregunta. No me gustaría decir que la ciudad sólo puede aportar cosas negativas, pues ello está muy lejos de la verdad. En realidad la ciudad hace aportes magníficos y positivos. Lo que nos tiene reunidos aquí,, no sólo son los elementos positivos, sino los aspectos problemáticos, a los cuales me he referido más arriba".

En respuesta a una pregunta del delegado de Trinidad, pidiendo que le explicara los conceptos de densidad y de productividad y sobre si el aumento de la densidad contribuye negativamente o es indiferente al problema de los establecimientos clandestinos, el Dr. Hauser dijo:

"Cuando hablo de la implosión demográfica, utilizo el concepto urbanización en su significado de aumento de la densidad de las personas que viven juntas. Pero creo que el sentido en que se habla de densidad, todavía necesita una mayor consideración. Permítanme formular dos proposiciones que les demostrarán mis posibilidades

de hacer una brillante carrera política, en muchos lugares, incluyendo mi propio país, debido a mi habilidad para hablar por ambos lados de la boca. La primera proposición se refiere a que el rápido crecimiento demográfico y el aumento de las densidades de población, provocaron el aumento de los niveles de vida y de la productividad, durante el desarrollo de Europa y de América del Norte. La segunda proposición es que en América Latina el rápido aumento de la población y de las densidades están retrasando e impidiendo los esfuerzos hacia el desarrollo económico. Pero resulta que ambas proposiciones son correctas, debido a la siguiente razón: durante el período de su desarrollo económico, las naciones desarrolladas tenían una tasa hombre/tierra muy baja en relación con sus recursos poblacionales. Por el contrario, en muchas partes de la América Latina, existe ya, una alta relación hombre/tierra, antes de su desarrollo económico. En los Estados Unidos, antes de que apareciera Henry Ford y la "lagartija de lata", esto es el automóvil saliendo de la correa sin fin, se necesitaba mucha gente y en densidades más altas para poder explotar adecuadamente el rico continente virgen que habíamos adquirido.

Y esto también es aplicable a Europa. En efecto, la explosión demográfica en Europa significaba que, donde quiera que se les producía un desnivel, fuere una recesión o una depresión, es decir, demasiada gente para sus recursos, abrían su válvula de seguridad y se venían al hemisferio occidental, pero dicha válvula de seguridad ya no existe. Muchas veces he oído el argumento -posiblemente estén presentes aquí personas del Brasil o de la Argentina- de que no se preocupan de su alta población o del alto índice de aumento de población, debido a que tienen enormes territorios inexplorados. Aquí está la parte decisiva de mi respuesta a su pregunta. Para estos efectos carece de importancia la extensión de las tierras vacías y la alta o baja densidad demográfica; lo verdaderamente importante, desde el punto de vista del desarrollo económico de los países, es que la tasa de crecimiento de la población -cualquiera que fuere, ya sea 0,5% ó 3% ó 3,5% al año- no sólo debe ser igualada por las tasas de crecimiento de los otros elementos esenciales para el logro del desarrollo económico, sino que debe ser superada por éstas. No importa el volumen de tierra vacía que se tenga, si la población aumenta al ritmo de 3% anual, salvo que las tasas de aumento de los ahorros, de la fuerza laboral especializada y educada y de la destreza administrativa y empresarial, excedan la tasa de crecimiento de la población. Si esto no ocurre, el crecimiento de la población estará obstruyendo el desarrollo económico.

Permítanme darles un ejemplo concreto. Algunos estudios han

demostrado que una buena relación capital/ingreso es algo así como de 3 a 1. Esto significa que en las regiones en desarrollo es necesario invertir tres unidades de capital para aumentar el ingreso en una unidad. Ahora bien, si un país crece a la tasa de 3% al año en el aspecto poblacional, ello significa que necesita una inversión de 3 x 3, o sea 9%, con el simple objeto de producir un ingreso que le permita mantener el mismo ingreso con el cual comenzó. Pero ocurre que, en la mayoría de los países en desarrollo, el ahorro más alto que se puede lograr es del 10% del producto nacional bruto. Los países pobres, como las familias pobres, tienden a seguir la ley de Engels, que sostiene que gran parte de lo que se produce se gasta en simples necesidades: el techo, el abrigo, la comida. Lo que, expresado en otra forma, significa que, una nación debe invertir más del 9% anual a fin de poder obtener un aumento del ingreso per cápita. Las Naciones Unidas fijaron como meta para los países en desarrollo, durante la Década del Desarrollo, un crecimiento del 5% anual del producto nacional bruto. Presumamos que hubiere sido posible obtener dicho aumento del 5% anual y que la población haya crecido a la tasa del 3% al año. Esto significa que sólo un 2% del producto nacional bruto (un 5% menos un 3%) iría directamente a aumentar el ingreso per cápita. Si el ingreso per cápita es de US$200.- al año, aumentando al 2% anual tardará 35 años en duplicarse si el aumento de la población, igual al 3% anual, absorbe la otra parte del aumento del producto nacional bruto. De esta manera, al cabo de 35 años - más tiempo del que abarca una generación- aunque el ingreso per cápita se haya duplicado, permanecerá siendo miserablemente bajo. Supongamos que la tasa de aumento del producto nacional bruto sea del 5% y que el aumento de la población haya sido del 1% al año. En dicho país el aumento del producto nacional bruto que habría ido hacia el ingreso per cápita, habría sido del 4% al año (5% menos 1%). Al 4% anual, el ingreso per cápita se duplicaría en 17 años aproximadamente, y se cuadriplicaría en el mismo lapso que el anterior necesitaría para duplicarse. De esta manera y bajo estas condiciones, al final del siglo se tendría un ingreso per cápita de US$800.-, lo que no está muy lejos del que actualmente tiene la Unión Soviética.

En esta forma se puede ver fácilmente la poca importancia de tener muchas tierras baldías si la población crece a una tasa mayor que la tasa de aumento de la actividad empresarial, de la administración gerencial, de la fuerza laboral adiestrada y del capital, pues en tal caso los países no estarían logrando su desarrollo económico.

Dr. RICHARD P. SCHAEDEL

Es Profesor de Antropología en la Universidad de Texas, en Austin; Director del Instituto de Estudios Latinoamericanos y Redactor de la **Revista de Investigaciones Latinoamericanas.** Fue Consultor, conferencista y especialista en investigaciones en el Perú, Haití, Venezuela, Chile y Argentina.

El tema de su Conferencia fue:

"ANTECEDENTES CULTURALES E HISTORICOS DE LA AMERICA LATINA URBANA CONTEMPORANEA"

Conferencia del Profesor Richard Schaedel de la Universidad de Texas

Es para mí bastante delicado seguir a una de las autoridades más famosas sobre la problemática de la urbanización, como es el Profesor Hauser. Sin embargo, trataré de enfocar algunos aspectos del problema en lo que respecta a la América Latina específicamente, partiendo de mi propia experiencia en dicho Continente, que cubre tanto la dimensión prehispánica como la actualidad.

El Profesor Hauser ha enfocado como causa o condiciones básicas de la urbanización en América, dos de las más importantes; ha enfocado tanto respecto del mundo entero, como asimismo para América Latina específicamente. Son ellas, el crecimiento demográfico, con los cambios abruptos que este ritmo experimentó en el siglo pasado y el aspecto tecnológico.

Referente a la urbanización, he trabajado mucho en el aspecto prehistórico del problema del origen de las ciudades, como también he trabajado en distintos países de la América Latina en aspectos regionales de la urbanización. He tratado de encontrar un denominador común entre estas experiencias, que sea de interés para Uds., y que formularé como una especie de hipótesis acerca de lo que está sucediendo hoy en día en el proceso de la urbanización y el papel que juega el fenómeno de las barriadas dentro de este proceso.

Básicamente, parto de la premisa de que la urbanización y la estratificación de clases son procesos crecientes, íntimamente vinculados entre sí. Por ejemplo, como arqueólogos, nosotros estudiamos la urbanización como una manifestación de la emergencia de clases sociales.

En la etapa colonial, el poco crecimiento de las urbes fue un reflejo de la estratificación de clases impuesta por la Madre Patria, que produjo una jerarquización muy marcada dentro de éstas. En el siglo XIX tenemos un cambio en este aspecto. Debido a la previa falta de urbanización, se produce un crecimiento gradual, que refleja la incorporación de un sistema de por lo menos tres clases y su acomodación a la sociedad hispanoamericana. A partir del siglo XX estamos ya frente al fenómeno de un crecimiento urbano muy marcado, en el cual están involucrados, me parece, primeramente la tendencia hacia el gran abultamiento de la clase media y, en segundo lugar, la acomodación (hasta entonces no muy bien estructurada) de las clases populares, que usaban como mecanismo de entrada a la

ciudad el poblamiento marginal. Quisiera entonces separar esta analogía entre el proceso de estratificación de clases y la urbanización, en tres etapas.

Quisiera revisar, muy rápidamente, la transformación social que produjo el desarrollo durante la Colonia en cuanto a la estratificación social y la segmentación correspondiente a los centros poblados, siguiendo con las transformaciones sociales propiamente dichas, a partir del siglo XIX hasta la actualidad y después volver a trazar el mismo proceso de urbanización con referencia a los procesos propiamente culturales o étnicos. Terminaré con unas observaciones que creo todavía son puramente hipotéticas, pero que tienen cierta importancia y podrían servir como tema de discusión o, por lo menos, para proveer un tema de comparación entre los pocos estudios (antropológicos y sociológicos) existentes sobre la urbanización. Me refiero a dos tipos de estratificación social, los que parecen diferenciar a los países de América Latina Occidental de los de la Oriental, esto es, a los países de la costa del Pacífico, de los que están situados en el litoral Atlántico.

Empezando con una ligera revisión de la sociedad colonial y el proceso de la urbanización, me interesa subrayar ciertos aspectos del proceso de estratificación social y urbanización durante la Colonia. Aún tenemos muy poca información referente al tamaño de las ciudades, y, mucho menos sobre el porcentaje de población que componía los distintos sectores sociales en esa época; pero vale la pena hacer algunas observaciones sobre lo poco que hay.

La intención de la Corona española era, por supuesto, la de establecer una separación muy definida entre los centros poblados urbanos, destinados por los españoles para residencia de ellos mismos, y las poblaciones de indios, que en algunos casos podían ser marginales a los centros urbanos españoles o, como ocurrió en la mayoría de los casos, podían estar ubicados en la periferia, pero bien separados del centro administrativo. De unos cuantos relatos que datan de los siglos XVI y XVII se desprenden pruebas sobre la coexistencia de estos dos tipos de centros urbanos: uno que corresponde a una barriada periférica compuesta totalmente de indios y la urbe española, y el otro, compuesto de los vecinos notables, un grupo marginal de procedencia mestiza con el cual la corona española no sabía que hacer, y algunos elementos indios que trabajaban en la categorías de servidumbre.

Este padrón cambió relativamente poco, durante la Colonia. En los documentos históricos y en las actas de los Cabildos pueden

encontrarse muchos testimonios que reflejan la tendencia entre los vecinos notables de los conjuntos urbanos, de restringir la composición social de estas ciudades, formalmente establecidas por España y evitar a todo trance la infiltración de elementos étnicamente no tan puros.

La información sobre esta materia, para fines del siglo XVIII, es un poco confusa y varía mucho según el país del cual se trate, pero por lo menos está bastante clara respecto de países como Venezuela y Chile, donde se encuentra el crecimiento de un grupo de comerciantes medianos y pequeños (no los licenciados de alta categoría), que llegan a ocupar una situación intermedia en la organización de la ciudad colonial. Esta tendencia ejerce cierta presión para romper la jerarquización social impuesta por España, lo que llega a cumplirse en los distintos países con el logro de la independencia en las primeras décadas del siglo XIX. Debido a la rigidez en la organización social, el crecimiento urbano fue relativamente bajo, y así tenemos que, a comienzos de la independencia, habían muy pocas ciudades con más de 40.000 habitantes, siendo México y Lima las únicas. En general, el crecimiento desde la Colonia hasta esta época fue sumamente lento.

El fenómeno de estratificación durante el siglo XIX es igualmente poco conocido, tanto del punto de vista de la emergencia de nuevos sectores sociales de la población, como del crecimiento de las distintas entidades urbanas, pero hay una serie de estudios de los últimos diez años del siglo, que dan cierta luz sobre esta información. En consecuencia, quisiera aprovechar esta ocasión para proporcionarles algunos datos sobre esta materia.

Parece que a comienzos de la independencia habían dos fenómenos estructurales que sirvieron de base para producir un crecimiento urbano mucho más acelerado que el de la Colonia. El primero se refiere a la incorporación económica de los distintos estados-naciones al comercio internacional: el bien conocido desarrollo de la exportación de materias primas para los mercados de los países de Europa occidental, de rápido desarrollo capitalista, que dio lugar al crecimiento en el sentido comercial, concentrado en los centros urbanos, principalmente en los puertos. El segundo fenómeno se refiere a la concentración urbana y también a la ampliación de la estructura social, y fue la organización y el crecimiento de todas las funciones del estado-nación independiente.

Ambos procesos, aparentemente, dieron lugar a través del siglo XIX a la formación de lo que se puede llamar la clase media en América Latina. Hasta este punto podría haber hablado de un sistema de

dos clases. Durante la época de la Colonia sí había un grupo de habitantes marginales que prestaba servicios, pero como éstos no figuraban ni como contribuyentes ni como vecinos notables, no se puede saber exactamente el número de personas que realmente ocupaban este nivel intermedio, y se tiene la impresión que en la Colonia había un sistema de solamente dos clases.

En el siglo XIX hace su aparición la Clase Media y en especial lo que se denomina la Clase Media Independiente, integrada en su mayoría por empresarios. En casi todos los países de la América Latina, ella ha logrado, a fines del siglo, porcentajes del 5%, 7% u 8% de la población. Aunque en este aspecto también se cuenta con muy pocos datos, se supone que el mayor componente de la Clase Media durante el siglo XIX era el grupo empresarial o clase media independiente y, en menor grado, el grupo de profesionales que llenaba los distintos cargos y funciones de la administración pública relativos a la organización y al crecimiento de la nación-estado.

Después del siglo XIX, se observa un crecimiento urbano relativamente más marcado, reflejado principalmente por el crecimiento de los sectores medios o de la clase media, con mayor énfasis en la clase media de tipo empresarial y, en menor grado la clase media dependiente de cuello blanco.

Ya en el siglo XX - y aquí la situación también varía según el país, pero el proceso parece haber estado más adelantado en Argentina, Uruguay, y hasta cierto punto, en Chile - se produce un crecimiento mucho más marcado y acelerado de las ciudades y, a través de cincuenta años, más o menos desde 1900 hasta 1950, el porcentaje de componentes de la clase media sube del 5% al treinta y tantos por ciento y según los últimos datos, está pasando del 40% de la población total. Respecto de este proceso hay buena documentación para Argentina y, aunque en menor escala, también para otros países. Parece que en términos generales es un proceso más o menos uniforme que con cierto retraso o aceleración según el país, y al igual que el fenómeno del cambio de estructura de clases, procede en forma más sobresaliente entre los años 1900 y 1950. Es así como en la mayoría de los países con mayor grado de crecimiento en América Latina, la clase media ya pasa del 30% de la población total.

A partir de 1940 ó 1945, se produce en Argentina y, seguramente, también en Venezuela, un aumento sumamente marcado de la clase media dependiente frente al de la clase media independiente. Esto significa que hubo la tendencia de parte del grupo de la clase media que deriva sus recursos de su propia empresa a quedarse en un nivel de estancamiento, mientras que aumentaba el número de perso-

nas de cuello blanco. Así se llega a una situación dentro de la estructura social, en que el aumento de las personas que viven de los servivicios, y en que estas mismas personas, que constituyen un porcentaje muy alto de la clase media, forman el grupo de los asalariados del gobierno.

Esto parece también reflejar un cambio en la función del Estado, que se organizó durante el siglo XIX y que, a partir del siglo XX, empezó a ejercer un rol más activo como redistribuidor de los ingresos y a funcionar como fuerza motriz de la reinversión en la infraestructura de la capital; lo cual a su vez produjo otro efecto que reforzó aún más la tendencia a la migración hacia las ciudades, y especialmente, hacia las metrópolis (i.e. las capitales). De esta manera, en las ciudades grandes y, particularmente, en las metrópolis, se ha producido una especie de tendencia acumulativa a realizar reinversiones en la hacienda pública, precisamente porque va llegando más gente y la gente tiene y adquiere más necesidades, produciéndose así, un círculo vicioso de reinversión de los fondos públicos en las metrópolis a expensas de las zonas rurales.

Se ha hablado mucho del tema de la terciarización en América Latina, la cual no es un problema propio de la América Latina, sino que se presenta también en otros países que están en la etapa del desarrollo, en diferentes partes del Mundo. Este problema presenta situaciones críticas, ya que el desarrollo económico en el sentido del aumento de la productividad no guarda relación con el porcentaje enorme de personas empleadas en el sector servicios, y surge así el el problema de saber hasta qué punto soportará la elasticidad de la estructura de clases en América Latina, una ampliación más allá del 30% ó 40% a que ha llegado la clase media en este Continente.

Ahora quisiera retroceder para referirme a lo que sucedió con el desarrollo propiamente cultural y étnico, desde la Colonia hasta el presente. En primer lugar, debe mencionarse que, paralelamente con la separación estructural decretada por la Corona en el siglo XVI, se intensificaba la segregación entre el grupo de mano de obra y el grupo director de la sociedad. Por ejemplo, era política de la Corona la de conservar el idioma nativo de la población indígena que abastecía la mano de obra, aunque estuviera situada muy inmediata a la ciudad.

Hay casos como el de Mérida, en México, donde hasta principios del siglo XIX, la barriada de los indígenas hablaba el idioma maya casi exclusivamente, y tenía su propio gobierno, paralelo al que existía en la ciudad española de al lado. Esta situación existía también en la misma forma en Lima y en otros centros urbanos durante la Colonia. En ciertos casos, cuando la densidad de la población indíge-

na era menos exagerada que en países como México, Guatemala, Perú, Bolivia y Ecuador, el proceso de mestizaje, tanto físico como cultural, se realizó gradualmente durante el siglo XVIII y ya a comienzos de la independencia no había en estos países el mismo problema de la dicotomía tan contrastante entre la cultura del grupo indígena y la cultura del sector español o criollo.

Dadas las diferencias anotadas en materia de transformación cultural, se puede pasar a ver lo que sucedió después que fueron removidas las restricciones impuestas por la Colonia.

Durante el siglo XIX se observa una ligera influencia de conceptos provenientes de zonas rurales en los padrones de vivienda urbanos establecidos durante la colonia, siempre bajo la hegemonía de la jerarquización de clases y segmentación de grupos de ingresos y procedencia étnica distintos. Se observa así mismo la reestructuración de la sociedad, siguiendo la pauta colonial, es decir, intensificando el principio de jerarquización de las distintas clases más o menos de acuerdo con su relación con los distintos grupos étnicos. Aunque se observa la separación de los distintos sectores de la ciudad, había una mayor convivencia de los distintos grupos étnicos dentro de la misma cáscara urbana.

En el siglo XX y, especialmente, a partir de la primera Guerra Mundial, pero con mayor intensidad después de la segunda, se observa la concurrencia de distintos padrones culturales, que es el resultado de las pasadas migraciones de la clase media desde las provincias a la ciudad y que, al parecer, sentaron las condiciones en materia de oportunidad y estructura de trabajo, permitiendo así la migración interna desde las zonas rurales.

Según información disponible sobre las migraciones internas, tanto en México como en Argentina, había un proceso dividido en dos etapas: en la primera, que comenzó antes en Argentina y después en México, se traslada un grupo de migrantes de clase media provinciana y de obreros capacitados. En esta primera etapa había una especie de selección de las pesonas más capacitadas, sea porque tenían cierto capital para reinvertir en la ciudad, como es el caso de la clase media o porque poseían alguna capacitación para el trabajo. Este grupo se establecía durante una generación y después se trasladaba el grupo de los no capacitados propiamente dichos, que son los que forman, en gran parte, los núcleos de las poblaciones que se llaman barriadas, y que las organizan.

Hay diversas maneras de considerar este fenómeno de migración selectiva en dos etapas. Se puede preguntar el por qué de esta

transformación y el significado de ella. El Dr. Hauser, por ejemplo, ha puesto énfasis en el factor demográfico, en el cambio drástico del ritmo de mortalidad. A nuestro juicio, hay que mirar el fenómeno más como un reflejo de las posibilidades internas de generar empleos que proporcionen un estímulo a la migración interna. Sería muy difícil explicar el tremendo aumento que ha experimentado la población de las barriadas en los últimos 20 años apoyándose en las ideas económicas tradicionales, ya que no ha habido un aumento en la capacidad productiva de la economía.

Por esta razón se puede afirmar que en gran parte fueron factores de carácter social los que produjeron la situación favorable al empleo de la población rural en las ciudades. Dichos factores los ha constituído, precisamente, el papel que jugó la clase media que emigró desde las provincias durante la generación anterior, en parte en razón de la actividad empresarial que desempeñaba, y en parte sencillamente por el hecho de haber establecido hogares, proporcionando a los migrantes oportunidades de trabajo en la categoría de servidumbre.

Existen diversas hipótesis sobre el significado que en lo cultural puede tener la población de las barriadas. El Profesor, Dr. Richard Morse, de la Universidad de Yale - que debió haber dado esta conferencia- ve en el fenómeno de las barriadas un reflejo del comportamiento tradicional del Cabildo español, y al mismo tiempo, considera que la forma cómo se organizan las poblaciones que vienen a las barriadas, cómo establecen la división de los lotes de propiedad, la manera en que ponen banderas, que indica un sentido de disciplina o norma municipal, denota la supervivencia o quizá la intensificación en la actualidad de una tradición colonial que se estaría manifestando nuevamente. A mi modo de ver, el fenómeno es casi diametralmente opuesto, porque, en realidad, actualmente se están implantando pautas culturales muy distintas a las clásicamente españolas.

En primer lugar, se nota una gran diferencia entre el padrón que siguen estas personas de las barriadas cuando se asientan y el padrón de las migraciones antiguas, en el sentido de orientarse hacia el terreno. Su orientación topográfica es completamente diferente al famoso tipo de poblamiento clásico español, de construir una plaza y proceder en una forma planificada y bien medida, alrededor de un núcleo fijo. Los pobladores de las barriadas se ajustan más al tipo de agrupaciones que se formaban en las últimas etapas de la prehistoria, y que he conocido a través de estudios, pues se establecen en sitios en distintos niveles, para tener mejor vista del conjunto urbano.

mejor aire y mayor separación entre las casas; esto también se relaciona con el hecho de que los pobladores de las barriadas insisten en tener casas de una sola planta y rechazan la idea de vivir en edificios de departamentos de varios pisos. Por otro lado, la organización de sus propios grupos, en cuanto al aspecto político, tampoco se asemeja a la organización del Cabildo tradicional, que era sumamente exclusivista y discriminante. Más bien, me parece que la de ahora es realmente la invasión o la ocupación de la ciudad, sin armas de fuego, por la cultura rural de los países que, en muchos casos, tiene un ingrediente indígena muy grande y que se está imponiendo y exige a la ciudad adaptarse a ellos.

Ahora bien, hay personas como Mangin, que han trabajado mucho en las barriadas, que ven en la forma especial de adaptarse de la población de las barriadas una solución que nosotros bien podríamos copiar aquí en los Estados Unidos, primero, por el hecho de que en algunas ciudades latinoamericanas ellos ocuparon las tierras baldías que existían en la periferia y también porque, debido a su necesidad de defenderse y, al mismo tiempo, por el beneficio económico que resultaba para ellos el no tener que pagar renta, ofrecen un modelo bastante bueno en materia de organización y de adopción de algunas responsabilidades para proveerse de sus propios servicios y, después de cierto tiempo, construirse casas de mejor calidad. Sin embargo, esto no se habría podido aplicar en los Estados Unidos, porque acá la gente no privilegiada que buscaba donde ubicarse, no encontraba sitios donde poder controlar su propio destino, ya que siempre eran patrocinados por personeros de la organización municipal de nuestras ciudades. En consecuencia, aquí no se desarrolló el afán de la gente de hacer crecer su propia población urbana por su propio esfuerzo.

Esto está relacionado con algo que es necesario subrayar. Se trata de la necesidad de valorar el fenómeno de las barriadas. Es muy difícil que en algún país se pueda hacerlas desaparecer o se logre reubicarlas de tal forma que no afecten la situación socio-política de la unidad donde están ubicadas. Se han dado cuenta que este elemento nuevo y muy numeroso dispone en muchos casos de una organización comunal propia, con alguna fuerza cohesiva. Muchas personas piensan que esto representa un gran peligro para el país, algo como una mecha revolucionaria, pero hay también varios estudios que demuestran que la gente de las barriadas es bastante práctica, económica y hasta conservadora en su punto de vista y que, por lo tanto, no representa la amenaza que se pensaba hace diez años, y que muchos creen aún existe. Pero los datos de su padrón de votación, las entrevistas en cuanto a sus actitudes, especialmente señaladas en los trabajos de Mangin, indican que no reflejan una tendencia hacia

grandes trastornos revolucionarios. A mi juicio, aquí está en potencia la transformación del sistema de estratificación social en que viven estas poblaciones marginales.

Morse ya ha planteado esto en otra ocasión. La misión de la clase media debe consistir en impulsar el desarrollo económico y el logro de una mejor estructuración social del país para lograr una mayor redistribución de los beneficios, lo que los partidos que representan la mayor parte de la clase media, han sido incapaces de realizar en los últimos veinte años. Pues al parecer, la jerarquización sigue siendo en América Latina más o menos marcada. Según Morse, son los pobladores de las barriadas quienes posiblemente efectúen tal transformación.

En el comportamiento de los pobladores de las barriadas, se reflejan ciertos rasgos culturales que nos pueden llevar a sacar algunas conclusiones. En primer lugar, existe la posibilidad de que esta población siga las pautas culturales impuestas por la Colonia, de acomodarse a una jerarquización de tipo clásico. En este aspecto me parece que el factor más crítico es el porcentaje de esta gente que se dedica a realizar trabajos de servidumbre. Si la estructura ocupacional del grupo de las barriadas reflejara, como en el pasado, la tendencia de una gran parte de la población a dedicarse a desempeñar trabajos serviles, resultaría entonces reforzado el viejo prejuicio respecto de la labor manual, heredado de la Corona, que impediría un proceso de movilidad vertical que normalmente produce crecimiento económico. Pero en algunas encuestas sobre las barriadas, se ha podido observar que muchos de sus pobladores, en lugar de buscar este tipo de empleo, tratan de independizarse lo más posible, y buscan trabajos de tipo empresarial, aunque bastante secundarios, convirtiéndose en empresarios de pequeña escala; aunque hay casos excepcionales de gran superación.

Quiero dejar planteado que este grupo puede ser sumamente grande, que se refuerza mutuamente y que se dedica a tipos de actividad empresarial y refleja un sistema de valores mucho más agresivo que el típicamente criollo. Lo último se puede observar muy bien en Perú. Se trata del proceso que se ha llamado de "cholificación", en el cual hay un grupo de intermediarios marginales que no acepta ni el padrón o sistema de valores indígenas, que es bastante pasivo, ni el padrón de valores criollos, sino que presentan características bastante agresivas, tanto en la actividad económica como en cierta creatividad artística. Es posible, pues, que este sector, compuesto por los pobladores de las barriadas, llegue a ser una potencia transformadora dentro de la ciudad, y que la manera como ellos se interrelacionan

físicamente, llegue a determinar una reestructuración del sistema tradicional de clases.

Quisiera terminar con una observación sobre un aspecto interesante del sistema de estratificación social, que se manifiesta tanto en las ciudades de los países del Atlántico como las del Pacífico.

De acuerdo con un estudio muy reciente que hizo Germani sobre la estratificación social en la Argentina y, especialmente, en Buenos Aires - donde las clases experimentan una especie de movilidad vertical descendente, que supera la de Holanda y Estados Unidos - se produce un descenso de alrededor del 17% al 20% de la clase media hacia la clase de cuello azul. Esta movilidad es vertical y puede ser ascendente y descendente, pero lo que llama la atención, es que haya tanto descenso en el padrón de estratificación vertical. Sospecho que esta situación no se podría reproducir en los países de América accidental como Chile, Perú, Bolivia, y Colombia, donde todavía rige el prejuicio tradicional contra el trabajo manual. Hay pues en éstos, la tendencia al aumento del sector de la clase media, sin que nadie baje de la clase media a desempeñar los trabajos manuales y, paralelamente, existe una tendencia de la migración interna, cada vez más grande, a buscar educación, que es el requisito sine qua non para entrar en la clase media y lograr una ocupación en la actividad de servicios para ganarse la vida. Esta situación, tarde o temprano, tendrá que llegar a un desequilibrio. Mi observación se refiere a que en el caso de la Argentina, este fenómeno está hasta cierto punto resuelto, pues allí existe la posibilidad de subir o de bajar en el escalafón de clases, sin que haya, aparentemente, muchas preocupaciones de orden cultural. Pero en América occidental todavía no se ha producido esta solución o, por lo menos, se ve en muy pocos casos. Esta diferencia en el tipo de estratificación social y en la movilidad vertical de las clases que se presenta en Argentina y Uruguay y recientemente en Venezuela, se debe a la corriente inmigratoria de Europa, que es un fenómeno que los países del Pacífico no han experimentado. Seguramente pues, hay otros factores que explican el fenómeno, pero la inmigración es uno de los factores predominantes, lo que hoy se puede comprobar observando la situación de Venezuela, en que se aprecia el efecto del inmigrante con su padrón de estratificación social traído de Europa Occidental, que contrasta con el padrón típico heredado de la Colonia. Aquél está visiblemente transformando las bases de la movilidad de clases en Venezuela.

Pregunta del delegado de México

Es una lástima, realmente, que no se hayan atacado y profundizado un poco más, especialmente los antecedentes de las ciudades prehispánicas, porque responden a un mismo tipo de modificaciones en lo que es el resultado de una civilización, lo que los economistas denominan vegetal.

Creo que al menos México y Perú, tienen algunas características muy especiales, soluciones muy ingeniosas en lo que se refiere al uso de los recursos reducidos, o sea, en materia prima, que proviene casi directamente del medio ambiente, que es el que la produce, y la utilización máxima del esfuerzo humano.

En la zona de Yucatán, así como en algunas zonas peruanas como Ollataitambu, existen en las ciudades prehispánicas, adaptadas al siglo XX deficientemente, muchas soluciones de las cuales podríamos aprender grandes recursos para enfocarlas a nuestras poblaciones marginales.

Respuesta del Profesor Schaedel

Yo quisiera agregar algo, porque fue un tema de una ponencia que hice en España, porque he trabajado en la costa norte del Perú donde se puede ver la adaptación al medio ambiente que se produjo en los últimos 500 años antes de la conquista española, en la cual la población urbana estaba dispuesta en las laderas de los valles en lugar de estar metida en el curso del río, y que los españoles, cuando impusieron su padrón de ciudades, dispusieron sus plazas en pleno centro de la zona, que tenía dos pisos: uno que estaba en una zona cultivable, con recursos muy limitados, donde se podían usar las laderas del valle y utilizar esa zona para los cultivos que necesitan agua en mucha cantidad y, en segundo lugar, porque cada cincuenta años, al cambiar la corriente Humboldt, venía la corriente tropical y se llevaba todas las casas. Sin embargo la ubicación de las ciudades, impuesta por los españoles existe hasta hoy en día; es solamente en las barriadas que, por ejemplo, en el caso de Trujillo, están ubicadas ya en la misma orientación, en la parte alta de los valles, donde la población urbana prehistórica ubicaba sus casas. A pesar de cuatro siglos de orientación y ocho o diez aluviones, el padrón español siguió. Este mismo fenómeno está pasando en otros valles de la costa norte, donde están llegando las barriadas y, por eso yo no creo que sería muy raro que, a través de una década o dos, se va a reorganizar finalmente la adaptación de la planificación urbana hacia este padrón, en lugar de la forma impuesta.

Pregunta del delegado de Argentina (Sr. Fischermann)

La primera pregunta es: ¿Qué grado de generalidad tienen es-

tas hipótesis? Porque referidas a América Latina en su totalidad, pueden tener cierta importancia, pero creo que deberían ser especificadas para casos particulares, como es el caso de la Argentina, donde creo, hay puntos bastante discutibles. La segunda pregunta dice relación con la referencia que hizo el Dr. Schaedel a las dos oleadas en que se desarrollaron los procesos migratorios en la Argentina; una primera oleada en los niveles de clase media, los que también determinaron, presuntivamente una segunda oleada a nivel de clase baja. La pregunta que quisiera hacer es ¿En qué época situaría esa primera oleada y qué importancia le adjudicaría en relación a los asentamientos marginales?

Respuesta del Profesor Schaedel

Respecto a su primera pregunta, referente al grado de generalidad de mis hipótesis, estoy de acuerdo con Ud. He tratado de hacer un estudio que esté casi de acuerdo con toda América Latina, después de tratar de hacer unas diferenciaciones regionales, como en este caso de la movilidad vertical, siendo distinto en unas zonas de América Latina que en otras, pero me opongo mucho a la idea de tratar de expresar una teoría aplicable a todos los países, puesto que las situaciones particulares modifican tanto el proceso, que la aplicación específica casi pierde el planteamiento teórico. Sin embargo, lo que pueden significar las barriadas en ese sentido de potencialidad, podría ser aplicable a todos, y es aplicable en mayor grado a aquellos países cuya población indígena es mayor que en otros, en donde la herencia del poblador migratorio es más bien, una cultura básicamente rural, con pequeños ingredientes indígenas, pero ya más o menos homogéneos.

En cuanto a las dos oleadas de migración, la primera fue en 1880 para Argentina, seguida en 1900. Ahora, el vínculo con el resto del fenómeno continuo de la invasión, en Argentina, específicamente, involucra el problema de poblaciones inmigratorias, especialmente de Bolivia, Paraguay y de Chile. y, probablemente, si Argentina se hubiese desarrollado sin esta inmigración, el fenómeno hubiera terminado alrededor de 1920, ya que el fenómeno de los tugurios aparentemente obedece a la inmigración de los sectores extranjeros que son el mayor ingrediente de las poblaciones marginales de Buenos Aires. Creo que hasta el año 1940, estaba llegando la gente de las zonas rurales de Argentina misma.

Pregunta del mismo señor delegado

El proceso de las migraciones rurales de la Argentina que, según creo, continuó hasta el año 1952 ó 1953, en los últimos años había un rebrote de la inmigración desde Bolivia y Paraguay, prin-

cipalmente, pero porcentualmente, yo creo que dentro del total de las poblaciones de las villas de emergencia en este momento, la población, especialmente la paraguaya, llega al 20% y el resto es argentino, así es que no es efectivamente como Ud. lo describe.

La tercera pregunta es ¿Cómo fue medida esa movilidad descendente, si en términos de datos secundarios, es decir, movilidad intergeneracional descendente o individual descendente?

Respuesta del Profesor Schaedel

Intergeneracional.

Pregunta del mismo participante

¿En consecuencia, lo que quiere decir Germani, es simplemente que ha habido un aumento total de población de clase baja en una época con relación a otra; es decir, que de un censo a otro ha habido un aumento de población de clases bajas?

Respuesta del Profesor Schaedel

Germani tomó el padrón de ocupación del padre y la ocupación del hijo y separando ésta del aumento, se interesó en determinar el porcentaje de las personas de clase media del tipo profesional, categorías que él ponía en cinco rangos, cuyos hijos están en la categoría inferior, o sea, encontró que un porcentaje tomado del grupo de estratos superiores, más o menos correspondiente a los de cuello blanco, bajó a un 17% y cuyos hijos, al llegar a adultos, estaban trabajando en la categoría de trabajos de tipo manual. Estos son sólo datos de encuesta.

DR. LAWRENCE D. MANN

Es Profesor de Planificación Urbana y Regional; Presidente del Departamento de Planificación Urbana y Formulación de Política; Investigador del Centro de Estudios Urbanos, de la Universidad Rutgers; y Editor Revisor de la **Revista del Instituto Norteamericano de Planificadores;** y miembro de la Junta Editorial de la **Revista de Estudios sobre Desarrollo Internacional Comparado.** Fue Asesor del Gobierno de Chile en Desarrollo Urbano y Programación de Equipamiento Comunitario, como asimismo, Profesor Visitante en Argentina y Chile; Autor de numerosos trabajos y artículos, entre los cuales cabe mencionar "La Programación del Equipamiento Comunitario y del Desarrollo Urbano" y "Teoría Práctica de Planificación".

El tema de su Conferencia fue:

"LA PLANIFICACION URBANA Y LOS BARRIOS IMPROVISADOS: UN PROBLEMA Y UNA OPORTUNIDAD".

Conferencia del Profesor Lawrence D. Mann

"LA PLANIFICACION URBANA Y LAS POBLACIONES MARGINALES DE LAS CIUDADES".

Primeramente quiero hacerles presente que cambiaré un poco el título de la exposición; en realidad, no hablaré de las "Poblaciones Marginales en relación con la Planificación Urbana", sino que de otro concepto, el de "Barrios Improvisados", pues cada término que se usa para referirse al fenómeno que estamos considerando tiene tras sí diferentes conceptos. Así por ejemplo, "poblaciones callampas" significa una cosa, "poblaciones marginales", significa otra cosa; "barriadas" otra; "villas miseria", otra; "favelas", otra y así, sucesivamente.

Los conceptos en que se funda el término "barrios improvisados", que yo empleo, son los siguientes:

1) Ellos existen y permanecerán donde están con relativamente pocos cambios de carácter incremental;

2) Ellos no son enteramente inconvenientes desde los puntos de vista social y económico; después de todo, proveen el techo, que los pobladores no encontrarán en otra parte;

3) En muchos aspectos son hasta mejores para el bienestar humano que las condiciones del medio rural de donde provienen los pobladores; y

4) La condición humana es la consideración más importante en lo que se refiere a estos barrios.

Quisiera referirme un poco a este tema. Hace algunos años, se hablaba de arquitectura sin arquitectos; pues bien, yo a estos barrios improvisados los considero como urbanizaciones sin urbanistas. Y en qué consisten? Primeramente, son zonas relativamente extensas, densamente pobladas y ubicadas dentro de la superficie urbana. En segundo lugar, son el resultado de parcelaciones efectuadas sin sujetarse a las normas corrientes del urbanismo, y en ellos las construcciones se han realizado sin basarse en planos de ingeniería ni acogiéndose a permisos de las autoridades (no hablaré del aspecto de la propiedad de los terrenos, porque no me parece muy trascendental. En realidad es más importante el factor humano).

En consecuencia, estos barrios son mal planeados y cuentan con muy pocos de los servicios básicos de urbanización y, a veces,

están ubicados o han sido planeados de tal manera que no es posible dotarlos de alcantarillado, por ejemplo. Otros aspectos de estos barrios son: en ellos la calidad de la vivienda es baja, pero variable; contienen una mezcla muy grande de elementos y materiales, mucho mayor que en las urbanizaciones ordinarias; a lo largo del tiempo en ellos se producen cambios a veces dramáticos y positivos; estos cambios consisten en las mejoras que introducen las autoridades a petición de los pobladores; y, finalmente, cuentan con una mejor organización y distribución del espacio.

El otro fenómeno que interesa considerar en relación con los barrios improvisados, es el de la planificación urbana, cuyas fuentes prehistóricas y clásicas se encuentran en la circunstancia de que alguien tenía que decidir la forma de ubicar los edificios en las ciudades y en algunos principios generales de arquitectura e ingeniería, vigentes desde la prehistoria y durante la historia del hombre. Sin embargo, estas normas han tenido poca influencia en la planificación urbana contemporánea, aunque se las toma en cuenta en alguna medida, pero no esencialmente.

Más concretamente, en lo que se refiere a la planificación urbana en América Latina, hablando ya de urbanismo, se encuentran algunas fuentes en las monarquías absolutas de los siglos XV a XVIII, en los principios del Monumentalismo y del Barroco y en el Urbanismo europeo y norteamericano. Otra importante fuente de planificación urbana en América Latina la constituye el siglo XIX y la Revolución Industrial, que trajo consigo a las ciudades, primero el comercio y la industrialización y luego, como resultado de ésta, reacciones y reformas, especialmente en lo que se refiere a las viviendas y la influencia de las fábricas y del ferrocarril sobre el medio ambiente urbano, en general. Finalmente, el siglo XIX nos ha legado una tradición de lucha en lo que a planificación urbana se refiere y casi podría hablarse de una lucha de clases.

El Siglo XX aporta a la planificación urbana algunos aspectos derivados del automovilismo -como los del siglo anterior venían del ferrocarril; del gran avance en las técnicas de la información, pues nos desenvolvemos dentro de una sociedad de masas. Asimismo, la planificación experimenta la influencia de la religión, de la tecnología y de la ciencia, de los fracasos económicos resultantes de la aplicación de las ideas de la nueva economía, de la revolución, especialmente la creación de los computadores y, finalmente, de las frustraciones derivadas de circunstancias y eventos tales como la "guerra fría", de la "sociedad de la displosión" -como dice el Dr. Hauser- de la tecnología y del personal; por otra parte, la planificación ur-

bana está avanzando hacia una especie de nuevo utopicismo, es decir piensa en un porvenir más lejano, pues considera el presente demasiado duro.

Creo que la planificación urbana contemporánea ya no es el urbanismo con raíces en los Siglos XVIII y XIX; no tiene tanto del Monumentalismo y de la Reforma, pero sus herramientas y sus conceptos, en muchos países, incluso aquí en los Estados Unidos, han mantenido tradiciones tales como el plan regulador, la zonificación, el control de loteos, leyes u ordenanzas de construcción y urbanización y se relacionan con ideas del control que debe ejercer el sector público sobre el privado, pero aquel tiene que controlar un crecimiento muy rápido de tipo Siglo XIX y carece de las condiciones y herramientas necesarias para ese tipo de control. Muchos países de América Latina han tomado para ejercer el control del sector privado, los elementos que se aplican en los Estados Unidos y en Europa, donde este sector es mucho más activo que en dichos países de tal manera que el gobierno, que debería también controlar a sus propios organismos y personeros, sólo tiene los elementos necesarios para controlar al sector privado. Por otra parte, en el diseño urbano de estos países, también se encuentran monumentos y, asimismo, el diseño de algunos proyectos de renovación urbana están plagados de monumentalismo. Sin embargo, en sus fronteras intelectuales, la planificación urbana pretende ser más científica, especialmente en lo relacionado con las ciencias económicas y sociales. También hay aspectos científicos en la planificación moderna de la ecología biológica. Esta planificación de fronteras, si se quiere, tiene que usar mucho de las matemáticas, se orienta más bien al proceso y no tanto al estado final, como un plan; le interesan más los influjos y no las simples cantidades que señalan los inventarios de edificios de una ciudad. También esta planificación urbana busca hoy ser más política, quiere involucrarse más en los procesos de micropolítica de los barrios, es a la vez socialmente utópica -es sobre esta planificación social de que se está hablando mucho en las escuelas de planificación, es casi moralista en su orientación de dirigirse más a los pobres y a las razas desventajadas. Es esto lo que hoy día motiva a la mayoría de los estudiantes de este ramo, pero la característica más importante de la planificación urbana de hoy, es que es desorganizada, intelectualmente está buscando lo que es, es como un paraguas, ya que en ella se incluye todo tipo de cosas.

Ustedes que conocen la situación en los Estados Unidos, pueden pensar que estoy hablando solamente de la situación de aquí, pero cada vez se ve más en Europa y en algunas escuelas de planificación de los países de América Latina, estas mismas tendencias

de alejarse de los conceptos tradicionales de urbanismo y buscar algo nuevo, pero todavía no se ha logrado descubrir este concepto de la planificación.

Ahora pasaremos a las relaciones entre la planificación urbana desorganizada y este otro fenómeno de los barrios improvisados. En realidad los barrios improvisados no son nuevos en el cuadro histórico, estoy convencido de que en la arqueología de Babilonia se ve muy claramente indicaciones, posiblemente de la primera población marginal, y pienso que en otros sitios en América y también en otras partes del Mundo, hay indicaciones de tales poblaciones.

Se puede decir que toda vez que se produce una urbanización rápida, se está preparando el advenimiento del fenómeno de los barrios improvisados, que no es una indicación de la pobreza, necesariamente, sino de una mala adaptación de dos procesos: el proceso de trasladar pobladores a las ciudades y el proceso de planear y construir viviendas y barrios donde deban vivir. Los países desarrollados han tenido este tipo de barrios improvisados en diferentes etapas de su historia. Hay que ver algunos centros mineros y manufactureros en Norteamérica y en Europa, para comprobar la existencia del fenómeno. Yo recuerdo perfectamente que en California, después de la Segunda Guerra, habían muchos barrios donde la gente vivía en cajas para refrigeradores y en todo otro tipo de construcciones improvisadas y en barrios improvisados, cerca de las nuevas plantas y de los campamentos militares. Pero el ritmo de crecimiento de estos barrios improvisados es relativamente reciente, ritmo que ahora es muy rápido; hay que pensar solamente en los bironvilles en Africa del Norte, que es el primer caso de este tipo que conozco después de la guerra y del cual se ha hablado tanto (había que inventar una palabra para describir este fenómeno de las poblaciones circundantes construídas con latas de gasolina dejadas por los ejércitos durante la Segunda Guerra); después, se ha visto el mismo fenómeno en América Latina. En realidad, la conclusión a que se llega después de un paseo histórico, es que la ausencia o falta de barrios improvisados implica, o que hay una tasa de crecimiento socioeconómico relativamente baja o que existe un control de la urbanización, y es por eso un control político casi absoluto. Si en la situación actual no hay barrios improvisados, es porque existe cualesquiera de estas condiciones: crecimiento bajo o control absoluto.

Pues bien, pasamos al problema que aparentemente existe entre la planificación urbana y estos barrios improvisados. Primero, veremos la situación con respecto al urbanismo tradicional. La existencia de estos barrios demuestra la violación de todo reglamento de

urbanización. Segundo, demuestra la pérdida de todo control sobre la forma futura de la ciudad o de la metrópolis; el urbanista ya no tiene control sobre el futuro, porque estos barrios están construyéndose y probablemente permanecerán, en una forma u otra. Tercero, hay situaciones de salud y de servicios, a veces peores que en el siglo XIX, es decir, se producen problemas de salud y relativos a la provisión de servicios, que no son típicos de las ciudades del siglo XX; posiblemente sean típicos de las zonas rurales, pero no de las ciudades. Cuarto, hay una pérdida aparentemente permanente de todo valor estético en el desarrollo de las ciudades y, finalmente, la existencia de estos barrios improvisados demuestra un fracaso político-técnico del urbanismo tradicional. Ahora bien, ¿cuáles son los problemas que se plantean entre los barrios improvisados y esta nueva planificación urbana? . Para enfocarlos hay que considerar que ella tiene dos lados, el lado técnico y el lado político moral. El lado técnico o económico de la planificación urbana moderna, se refiere a que la existencia de los barrios improvisados es la manifestación de la ineficiencia en la entrega de los servicios públicos a los usuarios de tales servicios. El segundo y más importante, es que esta planificación altamente tecnificada, es incapaz, tratándose de los barrios improvisados, de racionalizar los sistemas de servicios, es decir, los servicios globales que deben proveerse para toda la metrópolis, como los de transporte metropolitano, de agua, de alcantarillado. La existencia de tales barrios significa problemas insuperables para algunos de estos servicios sistemáticos. Ahora bien, en el lado político, moral, social de la planificación urbana moderna, la existencia de estos barrios improvisados demuestra un rechazo de los "profesionales de ayuda". Estos son planificadores, expertos de buena voluntad, y el hecho de que los pobladores estén construyendo barrios enteros sin ayuda técnica, constituye el rechazo de estos asesores voluntarios. Creo que es más difícil captar la importancia de esto, sin conocer algunos de los problemas que surgen en Estados Unidos entre los pobres y los negros, por una parte y los técnicos de planificación por la otra, es decir los nuevos "advocate planners" de este país, pues el hecho de que una población haga algo sin ayuda, constituye un rechazo del que ofrece esa ayuda. Por otra parte, estos barrios improvisados aumentan la marginalidad de los pobladores debido a su ubicación física en varios sectores casi separados del resto de la ciudad, de tal manera que la integración social se hace más difícil o imposible. Al referirme a la integración social, aludo tanto a la de clases económicas, como a la de grupos étnicos. En efecto, si el planificador social está trabajando en la integración de distintos grupos con niveles de ingreso diferentes y los pobres de una zona bastante extensa se integran separadamente, se perderán muchas po-

sibilidades de que los grupos lleguen a integrarse. Y finalmente, para los revolucionarios entre estos nuevos planificadores, la existencia de los barrios improvisados puede mejorar la situación de los pobladores, de tal manera de reducir sus tendencias hacia la acción directa, a lo cual, en parte, se ha referido el conferenciante anterior, sobre la idea de que los pobladores que, de una manera u otra llegan a ser propietarios, dejan de ser tan revolucionarios. Este hecho molesta a algunos de los planificadores de la revolución.

Creo que esos son algunos de los problemas que los barrios improvisados plantean para la planificación urbana y, también para el urbanismo, pero pienso que de la existencia de los barrios improvisados también se derivan oportunidades. Para aceptar esta idea, hay que aceptar la de que no hay solución clásica para el problema de la vivienda y de los barrios. Yo recuerdo que una vez en Chile con Charles Abrams, experto en vivienda, buscábamos **"la"** solución del problema habitacional de Chile; durante dos semanas estuvimos buscando esa panacea, y yo manifestaba mi excepticismo sobre la existencia de una solución técnica. Creo que hay que aceptar que no es posible encontrar una solución mágica; cada cosa que se propone, alguien ya la ha intentado y ha fracasado.

Las oportunidades que proveen los barrios improvisados son las siguientes. Primero, la de modernizar los enfoques tradicionales del urbanismo. Tenemos una tradición bastante fuerte, sin relación con el problema, y en los países donde se ha tomado en serio la existencia de los barrios improvisados, se han delineado pautas de trabajo que, para mí, constituyen avances, no respecto de lo que se está enseñando en las escuelas de planificación urbana en este país, sino que avances en el mejoramiento de la vida humana. Yo creo que el hecho de que haya procesos de cambio en los barrios improvisados, es muy importante. Si se puede hablar de procesos de cambios en los barrios, también se puede pensar en procesos de cambio en la planificación urbana, y no procesos teóricos, sino que fundados en la realidad, porque la realidad es cambio. Segundo, la especificación de resultados de efectos, es decir, tal medida o medidas propuestas por un urbanista o planificador urbano tienen cuales efectos, pues es exactamente esta especificación la que hace falta en el urbanismo clásico.

El trabajo directo con estas poblaciones, permite palpar la realidad. Por ejemplo, en muchos países de América Latina como en los Estados Unidos, se habla mucho de mercado de vivienda como si estas poblaciones no formaran parte de él, y si no se penetra en la realidad de tales poblaciones, no se llega a reconocer la importan-

cia de las construcciones callampas en el mercado de vivienda. Finalmente, ese trabajo directo permite reconocer el valor positivo de la diversidad social existente en estos barrios. Si no se trabaja directamente en ellos, se pueden concebir toda clase de conceptos sobre el bajo nivel cultural de los pobladores, pero quienes están en contacto directo con ellos y conocen sus problemas, saben que en estas poblaciones hay muchos recursos humanos escondidos; esto a mi juicio es también muy importante para el planificador urbano. Creo, también, que al trabajar directamente con estos fenómenos reales, como son los barrios improvisados, posiblemente se llegue a descubrir una nueva planificación urbana. Estimo que los problemas de la tecnocracia por un lado y de la política moralista, por el otro, sólo pueden solucionarse en forma práctica y no teóricamente. Creo que trabajando directamente con estos problemas reales es como se llegará a descubrir la tan necesaria nueva planificación urbana y que en ello, posiblemente le corresponda un papel de líder a la América Latina. Y, por último y esto es aún más importante, creo que aplicando la planificación urbana a los barrios improvisados, será posible descubrir la manera de proporcionar un buen grado de adelanto a los nuevos residentes urbanos.

Eso es todo.

Pregunta de Trinidad y Tobago al Prof. Lawrence Mann

Si he captado bien su mensaje, Ud. propicia un nuevo enfoque filosófico de la planificación urbana, distinto del enfoque clásico; en otras palabras, Ud. nos dice que debemos aprovechar la oportunidad que nos ofrecen los barrios improvisados, carentes de planificación, para aprender una lección, en lugar de intentar erradicarlos o de solucionar sus problemas, ya que dicha solución es de tal manera imposible, que es preferible tratar de mejorar las condiciones de vida de sus pobladores y modificar el enfoque clásico de la planificación urbana, con el objeto de mejorar dichos barrios. ¿Es esta su posición?

Respuesta del Prof. Mann

Su pregunta se refiere a si al recomendar que se trabaje cada vez más en los barrios improvisados, estoy propiciando que debe llegarse a una nueva práctica de materia de planificación urbana. Sí, esa es precisamente mi posición, pero no estoy abandonando los enfoques clásicos de la planificación urbana, ya que ello no condu-

ciría a nada positivo. En primer lugar, esta situación de una manera u otra se perpetuaría y, en segundo lugar, existen ciertos aspectos de la planificación urbana tradicional que pueden ser especialmente útiles para tomar decisiones en cuanto a lo que debe hacerse respecto de los barrios improvisados.

Pregunta de Colombia

En relación con la última charla y algo de esta mañana, se ha notado que este planteamiento de los barrios marginales demuestra una tendencia un poco curiosa y, espero que el conferencista me corrija si no es así. Nos hablan de que la inversión en vivienda es improductiva, de que los fondos internacionales son escasos y tenderán a escasear más y que estos barrios en sí, son una solución, de lo cual estoy en parte de acuerdo, pero noto una tendencia a mantener el status quo. Si no fuere así, quisiera que el conferencista me corrigiera.

Respuesta (Prof. Mann)

Desde hace algún tiempo estoy siendo acusado de ser un apologista del capitalismo y del status quo; pero creo que no es justo, pues en realidad no propicio la protección ni la mantención del status quo, sino que hablo de trabajar para lograr el cambio y salir del primer paso. Quiero estar seguro de que actuamos basados en la realidad y no en los sueños y creo que hablar de renovación urbana para América Latina y eliminar los barrios a través de ese proceso, es absolutamente utópico y sin base ninguna en la realidad, pues es imposible trasladar tantos barrios. Es por esto que cada vez que se me habla de renovación urbana para América Latina, me siento elevado al terreno de la metafísica, ya que lo considero totalmente imposible, como es también imposible en los Estados Unidos y estimo que, a este respecto, la diferencia no es tan grande; puede ser más barato quemar algunas barracas de madera que edificios de ladrillos de cuatro pisos, pero el volumen del problema en América Latina me hace pensar que es irreal hablar de renovación como base de la solución, como punto de partida para hacer el esfuerzo tendiente a mejorar el nivel de vida de los pobladores. En consecuencia, creo que lo sano es pensar en la realidad y temo que muchos no están considerándola, pues no reconocen que la permanencia de tales barrios es casi inevitable y conveniente. Otra cosa es que se critique que, a raíz de la poca densidad de las construcciones bajas, de un piso, que existen en muchos de estos barrios improvisados, se busque en ellos un argumento para sostener que en relación con el transporte hay una gran deficiencia. Evidentemente, esto es cierto, pero

es también importante reconocer la eficiencia respecto de la renovación urbana incremental, durante el tiempo que demoraría destruir y reemplazar un cierto número de viviendas. El economista Leissinger, ha demostrado respecto de los Estados Unidos, en sus estudios sobre los suburbios (zonas residenciales), que esta forma de organización no es tan deficiente, porque no hay que destruir bloques muy grandes de viviendas a la vez, es decir, que poco a poco se va reemplazando una parte del barrio, en relación a su edad. Creo, pues, que en esta forma de construcción residencial pueden haber eficiencias económicas.

Pregunta (Ecuador)

Es verdad que la preocupación que me viene al escuchar al Profesor, dice relación con algunos factores extra-urbanos que no han sido incluídos dentro de la charla, al haberse enfocado ésta exclusivamente a la solución de los problemas, tomando en cuenta factores internos o de la ciudad o del suburbio. Al presentar el trabajo de Ecuador, trataremos de definir cuál es el trabajo que pragmáticamente estamos haciendo nosotros, pero consideramos de fundamental importancia considerar factores regionales o nacionales, para enfocar correctamente el asunto del planeamiento urbano. Si el profesor nos pudiera ampliar un poco la charla en este sentido creo que sería de mucho beneficio para nuestra conferencia.

Respuesta (Prof. Mann)

Lo que Ud. dice es, en realidad, un poco crítico. Podría decirles algo sobre la importancia de los estudios regionales para prevenir una determinada migración a tal o cual metrópolis o para canalizar dicha migración o sobre los esfuerzos para proveer de bicicletas a los pobladores rurales para que no se trasladen al centro urbano, pero aparte de estas ideas muy generales no veo cómo se puede enfocar la cosa desde el punto de vista regional. No quiero robarle tiempo a su charla del día subsiguiente, pero como no entiendo cual es el sentido de sus dudas, le rogaría explicármelo.

Ampliación de la pregunta del Ecuador.

Puede ser que el que vamos a exponer sea un caso particular, pero se trata de un proyecto concreto regional, cuyo epicentro es la ciudad más densamente poblada del Ecuador. En función de esto, nosotros creemos que en tanto y en cuanto se le dé una importancia decisiva a la periferia de la ciudad en el aspecto poblacional, el crecimiento o el incremento que puedan tener las poblaciones suburbanas de este centro básico, que es la ciudad de Guayaquil, va a

disminuir. Aunque si bien es cierto que no pretendemos llegar a disminuir la población sub-urbana a corto plazo, en todo caso sí creemos, por un lado, que el proyecto de la Cuenca del Río Guayas va a absorber mucha migración que está llegando de todo el país hacia este centro de Guayaquil y, por el otro, va a aumentar la productividad de la población rural, que era la que estaba influyendo decididamente en esta migración hacia la ciudad.

Respuesta (Prof. Mann)

Mi respuesta es que, necesariamente, estoy muy a favor del desarrollo regional de las zonas rurales, pero creo que no se puede justificar tal desarrollo en que con él se evita la creación de los barrios improvisados, es decir, que hay otras razones para justificar el desarrollo económico de las zonas rurales, de tal manera que creo peligroso confundir estas dos cosas, porque si existe realmente atracción hacia una metrópolis y para evitar la migración a ella se desarrolla la región circundante, podrá, eventualmente, lograrse que los pobladores rurales no migren a dicha ciudad, pero como la atracción hacia ella -en nuestro ejemplo- permanece, vendrían a la misma, pobladores de otra región. La atracción de la urbanización es bastante fuerte, habiéndose demostrado que cuando se concentra una corriente de migrantes para evitar que vengan hacia una ciudad determinada, vienen a ella habitantes de otra región rural. De esta manera la solución estaría, únicamente casi, en desarrollar toda la región rural de un país para evitar tales migraciones y, además, habría que desarrollarla muy altamente.

Por otra parte, el desarrollo económico de una zona rural implica la modernización a través de la mecanización de la agricultura y hay planificadores que han hablado de desarrollo económico por hectárea, pero no de incrementos de la productividad por mano de obra, pues en realidad, la única manera de evitar la migración del exceso de mano de obra agrícola hacia las ciudades, es aumentar la demanda de mano de obra en el campo y durante el proceso de desarrollo de la agricultura sería necesario tener un campo de concentración, para evitar que el exceso de mano de obra se traslade a la ciudad.

Contestación (Ecuador)

En mi opinión nuestro caso en particular, por cuanto en la zona que se ha previsto para el proyecto existen ya las obras de infraestructura básica, el país no hará un esfuerzo cuantioso en materia de inversión de infraestructura en cuanto significaría incorporar zonas que han estado ajenas a todo adelanto de dimensión de infraestructura, esto por un lado. Por otro lado, en Ecuador tenemos

un problema de desequilibrio de densidad, también en la zona rural. Un último trabajo ha demostrado la necesidad, incluso de migraciones dirigidas y una de las principales fuentes de atracción es la zona que comprende este proyecto. Es por eso, que el objetivo no es tanto de eliminar la atracción que sienten los habitantes del campo por la ciudad, sino que hacer un esfuerzo para orientar la migración hacia localidades de alrededor de 30.000 a 50.000 habitantes, que ya existen, pero que se las podría dotar con determinados servicios, mediante una inversión relativamente pequeña. Es decir, el propósito no es concentrar o lograr una gran área metropolitana, sino darle importancia a los centros urbanos pequeños, actualmente existentes, que a su vez servirían de pequeños polos dentro del proyecto de la Cuenca.

Pregunta (Brasil)

No se si entendí bien su primera proposición, Ud. habló de que no sería posible erradicar, que frente a los pocos recursos financieros de los países latinoamericanos, sería aceptable llevar hacia los conjuntos de sub-habitación, como los llamamos en Brasil, algunos beneficios urbanos tales como agua, alcantarillado y otros. Lo que pretendemos hacer quienes nos preocupamos de estos problemas en el Brasil, cuando trabajamos en sectores de sub-habitación, es mirar al hombre y a su familia y no a la vivienda en sí. Algunas experiencias realizadas años atrás, llevaron a las favelas de Guanabara los servicios primarios de urbanización; pero la favela continuó siendo favela y sus habitantes continuaron siendo favelados, mentalmente favelados. Hoy desarrollamos una política diferente, que consiste en la erradicación total de la favela a través del cambio total de sus condiciones físicas y espirituales, por decirlo así, no sólo las habitaciones. Nosotros estamos denominando a esto "Programas de Renovación Urbana". Consisten en la creación de barrios populares en las ciudades, dentro de las ciudades, con miras a nuestro objetivo, que es el de cambiar la mentalidad del individuo, porque estos programas son para el individuo, para su familia y para sus hijos. De tal manera que mi observación, es que tal vez yo haya interpretado la expresión "erradicar" que Ud. usó, única y exclusivamente como erradicación física, pero en efecto parece haberla empleado en sentido más amplio, como la usamos nosotros, significando una educación moral, una erradicación mental, erradicación del individuo desde un estado de su desarrollo a otro.

No se si me hice entender y desearía ver la reacción del profesor sobre este aspecto de nuestro trabajo.

Respuesta (Prof. Mann)

Hay dos respuestas: Primero, debo aclarar, sin especificar mucho, que estoy de acuerdo en que la erradicación selectiva de las viviendas es casi necesaria en cada uno de estos barrios, porque la forma de parcelación es mala, pero no estoy en favor de erradicar totalmente ninguna población, a menos que esté ubicada en una zona que nunca se pueda urbanizar, es decir, colocar alcantarillado u otros servicios. Creo que la erradicación total de estos barrios es casi siempre un error, salvo en casos en que haya imposibilidad física de proveerlos de servicios.

Segundo, estoy perfectamente de acuerdo con el enfoque brasilero de que hay que proveer a los barrios improvisados, con servicios públicos y, al mismo tiempo con la otra especie de servicios tendientes a adecuar al hombre y a su familia, y estos son, posiblemente, los más importantes y que también es esencial que junto con ellos se realicen otros trabajos de caracter físico más que económico.

Sr. JOHN F.C. TURNER

Es Conferencista en el Instituto Tecnológico de Massachusetts; Asesor del Centro de Vivienda, Construcción y Planificación de las Naciones Unidas; y Director del estudio sobre Auto-ayuda, encargado por la Organización de Renovación Social y Técnica. Ha realizado una intensa actividad en el campo de la vivienda de de bajo costo en el Perú y fue Asesor de la Junta Nacional de Vivienda de dicho país; también ha sido asesor o conferencista en Venezuela, Colombia, Panamá, El Salvador y Brasil. Autor de numerosos artículos y libros, especialmente sobre los problemas de la urbanización en las regiones en desarrollo, entre los cuales merece ser mencionada la obra **"El Asentamiento Urbano Incontrolado, Problemas y Políticas".**

El tema de su Conferencia fue:

"INTERPRETACIONES Y POLITICAS ALTERNATIVAS: UN EXAMEN DE LOS ESTABLECIMIENTOS ESPONTANEOS EN AMERICA LATINA".

Conferencia del señor John F. C. Turner, Massachusetts Institute of Technology

Esta charla es un ensayo que trata de proveer un punto medio entre la discusión escolástica sobre el marco que sirve de fondo a los establecimientos incontrolados o espontáneos, en América Latina, y las cuestiones pragmáticas que forman el primer plano del examen que sigue.

El puente que utilizo para enlazar estos dos puntos es un puente construído a base de principios que son, según pienso, claramente discernibles en el panorama general y que también son, tal como lo creo, las determinantes más importantes de políticas particulares y de programas y proyectos dictados por estas políticas.

En esta charla, trato sobre tres principios alternos de acción política en el campo de la vivienda económica y en el control de los asentamientos espontáneos o la urbanización clandestina. En la práctica, cada principio tiene su herramienta característica: los gobiernos pueden valerse de la fuerza policial y de los bull-dozers para controlar las invasiones y aun las migraciones urbanas de gente de escasos recursos; un gobierno puede construir vivienda nueva para recibir a los inmigrantes y para relocalizar los asentamientos espontáneos; o el gobierno puede darle a la gente servicios, en lugar del producto terminado, para que así pueda construir ella misma sus viviendas. Estas tres herramientas, claro está, pueden ser mezcladas en ciertas formas. No son mutuamente exclusivas necesariamente, y de hecho son usadas administrativamente por el mismo gobierno en programas de conjunto o aislados.

Sería simplificar demasiado la situación si habláramos de políticas supresivas, de políticas substitutivas – o sea la que la gente podría construir por sí misma – y de políticas de apoyo, o sea la ayuda planeada para lo que la gente podría hacer autónomamente de otra manera. A pesar del hecho de que casi cualquier política práctica usa, por lo menos, los últimos dos de los tres principios, pero con esta aclaración importante y para tratar de ser claro en el poco tiempo que tengo para hablar, me referiré a la supresión, a la substitución y a las políticas de ayuda.

Mi argumento es que las políticas de supresión no pueden dar resultado, las de substitución tienen muy poca aplicación y que, indudablemente, la política mas práctica y constructiva para controlar asentamientos urbanos y mejorar la vivienda económica, es apoyar la acción popular. Puesto que mi argumento está basado en ciertas premisas e interpretaciones que no han sido aceptadas en general,

es esencial que explique las principales diferencias y la consecuente lógica de cualquier tesis o antítesis.

La adopción de una política y los vehículos o herramientas de la misma, dependen de las premisas o respuestas a ciertas preguntas básicas. No existiría razón para estas sesiones de trabajo si hubiera un acuerdo general sobre la naturaleza del problema y las soluciones requeridas. Estamos aquí para discutir los pros y los contras de acciones alternas; programas alternos que las instituciones de vivienda y desarrollo urbano pueden y deben poner en práctica para hacer que el ambiente de vivienda para el grupo necesitado eleve al máximo el bienestar social. Esta, por lo menos, es mi suposición y espero que sea correcta.

En las muchas y frecuentes discusiones sobre estos temas en que he participado, mucho tiempo se ha perdido, porque los participantes tienen nociones muy diferentes sobre el tema a tratar. No puede haber progreso mientras no exista un consenso general sobre la naturaleza del problema, o por lo menos un acuerdo sobre las formas en que el problema se puede definir. Empiezo, por lo tanto, con un resumen de las respuestas alternas a las preguntas básicas. No trato de esconder mis interpretaciones, pero las trataré de justificar haciendo referencia a casos concretos. Sólo así podré regresar a mi argumento inicial y justificar mi conclusión de que, de las tres políticas alternas, las de supresión, substitución y apoyo a la acción popular, únicamente la última es realista y efectiva.

La primera pregunta deberá tratar sobre ambigüedades en la interpretación del tema mismo: vivienda, vivienda económica y asentamientos espontáneos. Tal como yo y varios de mis colegas entendemos el problema, la vivienda puede ser vista bajo el aspecto morfológico, como un conjunto de **objetos;** o puede ser considerada como un **sistema de relaciones** - relaciones entre habitaciones -los artefactos físicos- y habitantes - la gente que las usa.-

La respuesta a esta pregunta determina, claro está, la respuesta a la segunda pregunta: ¿cuándo es la vivienda "buena" o "mala"? Si la vivienda se mira como una cosa física, ella será evaluada por los estándares materiales. Pero, si la vivienda se mira en términos de relaciones entre personas y objetos, ambos cambiantes, entonces ella será medida en términos de correspondencia entre el "habitat" y el habitante. Los estándares materiales y los valores, bajo este punto de vista, son relativos.

La tercera pregunta "¿cuáles son los problemas? " sería contestada en forma muy diferente por un observador que ve el objeto material en forma aislada, y por un observador del sistema habitacional. Para el primero, el problema es cuantitativo y puede ser

medido como un déficit numérico de unidades con un estandard dado o con una serie de estándares. Para el segundo observador, estos datos no tienen sentido, excepto, tal vez, como un factor del grado de desarrollo o desorganización de una sociedad.

Como consecuencia, la respuesta a la cuarta pregunta: "¿qué es necesario hacer, cuáles son las soluciones que se necesitan? " – depende de las conclusiones que se saquen de las preguntas previas. El administrador o planeador que cree en los déficit de vivienda se lanzará a construir casas. Aquellos que no creen en la realidad de los déficit habitacionales como medida de los problemas de vivienda, pero que ven los desajustes y la falta de funcionamiento del sistema habitacional como la raíz del problema, tratarán de reajustar el sistema. Y, a propósito, un sistema que produce unidades de vivienda materialmente medible.

La última pregunta, que corresponde también a la primera, en ningún caso es la menos importante. "En realidad ¿qué tienen los gobiernos (nosotros en este caso), qué recursos materiales y humanos poseen, para poder atacar los problemas de vivienda, de cualquiera forma que los interpretemos? " Superficialmente, las respuestas a esta pregunta son variables, lo que se hace es tanto una consecuencia de lo que se percibe como de lo que se puede hacer con los medios a nuestro alcance. Obviamente, los recursos a nuestro alcance y, por lo tanto la elección real de políticas y programas, varían de acuerdo con el contexto general. Un organismo central del gobierno no puede hacer las mismas cosas en una ciudad pequeña que en una importante, aun cuando los problemas sean similares. Igualmente es obvio el hecho de que el gobierno de un país con un ingreso per cápita en extremo bajo, no tiene la misma gama de opciones como el gobierno de un país con un ingreso per cápita relativamente alto. Las respuestas alternas esenciales a esta última pregunta, que influirán las respuestas a las otras preguntas, tienen que ver con la interpretación del valor relativo de las posibilidades de los principales sectores económicos de la sociedad. Convencionalmente, sólo se reconocen dos sectores: el público y el privado. En una economía en transición, la gran mayoría de la gente sólo participa en el sistema comercial institucionalizado, en forma marginal – usan dinero en efectivo pero no utilizan ni bancos ni crédito hipotecario. Y su participación política es, también, marginal en la medida en que tienen sus propias organizaciones autónomas, en la medida en que sus propiedades no están registradas o legalmente reconocidas y en que no reciben, por lo tanto, los servicios municipales. Esto es especialmente cierto en los asentamientos espontáneos, aun cuando los habitantes de estos no

son los más pobres entre los pobres de la ciudad, y presentan en muchos casos, una especie de élite en el contexto nacional. Clasificar la banca establecida, las clases con facilidad de crédito hipotecario, junto con las masas que no tienen estos privilegios, es irrazonable. La mezcla o promedio es un injerto virtualmente inexistente. Si este análisis es correcto, quiere decir que existen por lo menos dos bases muy diferentes para inventariar los recursos para la vivienda y los asentamientos urbanos. Una que sólo reconoce lo que se define convencionalmente como sectores público y privado y otra que reconoce tres sectores: el público, el privado institucionalizado y el popular o el sector privado autónomo. En la práctica, podrían sacarse las mismas conclusiones teóricas en cada caso. Sin embargo, el sector popular es sub-estimado o aún desconocido por completo a no ser que sea identificado y mencionado separadamente.

Las políticas del gobierno pueden estar basadas en los recursos administrativos, legales y presupuestales del Estado, junto con los recursos comerciales privados que se pueden aprovechar, o sin ellos; o pueden estar basadas en éstos, conjuntamente con los recursos populares, que también se pueden aprovechar. En la mayoría, si no en todos los países con una economía en transición y que están pasando por el proceso de urbanización rápida, los recursos populares sobrepasan generalmente los recursos del gobierno y aun los recursos combinados de los sectores público y privado. Como prueba, basta sólo con mirar la manera cómo las ciudades de estos países han crecido durante los últimos años y contar el número de viviendas construidas por la gente común sin ayuda de los bancos, y, muy frecuentemente, a pesar de los conflictos con las fuerzas policíacas. Como ejemplo, las ciudades peruanas triplicaron su superficie y su población en los años comprendidos entre 1945 y 1965. Dos terceras partes del nuevo crecimiento corresponde a las barriadas – ahora reconocidas como los "Pueblos Jóvenes", En otras palabras, durante el transcurso de 20 años los constructores de los pueblos jóvenes han urbanizado más tierra en las 12 ciudades más grandes del Perú que la que fue ocupada durante los 400 años anteriores. El Perú no es la excepción, en este aspecto, dentro de los países en proceso de urbanización rápida.

Esta discusión se produce porque no existe un acuerdo sobre lo que es necesario hacer. Creo que hace diez años existía un acuerdo más o menos general: nadie que yo conozca ponía en duda el concepto del "déficit de vivienda" o de la necesidad de proyectos gubernamentales mejores y más grandes de "vivienda de interés social". Ni siquiera recuerdo de que alguien hubiera fruncido el ceño, como

muchos lo hacen hoy día, cuando se usaba esta frase de cajón. Hasta hace más de una década había personas que tenían una perspectiva muy diferente de lo que todavía llamamos "el problema". Esto es evidente en ese documento extraordinario que publicó la Comisión para la Reforma Agraria y Vivienda en 1957. En ese documento fueron incorporadas algunas ideas, en aquel entonces bastante radicales, y llevaron a que se promulgara la legislación pionera del desarrollo e incorporación de los asentamientos espontáneos. El informe mostraba que estos asentamientos espontáneos en las ciudades peruanas no eran solamente vastos y de crecimiento rápido, sino permanentes y no erradicables. El informe indicó, así mismo que, en realidad no eran del todo malos. Ahora esta opinión está muy generalizada. Es obvio, para la gente en el gobierno lo mismo que para los que viven en los asentamientos espontáneos, que el problema no es tan simple como parecía; que la vivienda físicamente pobre o incompleta, no es necesariamente vivienda mala desde el punto de vista social o económico. Algunos, inclusive sostienen que existen **déficit graves de tugurios** en la mayoría de las ciudades importantes de América Latina.

La ortodoxia de la década de los años cincuenta ha sido destruida por los acontecimientos y lecciones de la década presente, de los sesenta. Muchas autoridades se han puesto del lado del pueblo mismo al declarar que los proyectos ortodoxos de vivienda llamada económica no responden a la demanda.

Antes de ilustrar y discutir las preguntas y respuestas alternas que he sintetizado, les relataré un caso real: la historia de Pedro Mineiro, tal como la cuenta Lance Belville de UPI. La historia es ya bien conocida, puesto que tanto Mangin como yo, la hemos citado frecuentemente. Sin embargo, es la mejor ilustración que yo conozco dentro de los problemas clásicos de la solución ortodoxa a los problemas de vivienda percibidos convencionalmente. Sirve de recordatorio para quienes ya la conocemos bien.

"Pedro Mineiro, de 37 años, era albañil. Vivía en una favela con vista a la hermosa bahía de Botafogo. Ahora vive en Villa Alianza, proyecto de viviendas construído con ayuda financiera de los Estados Unidos. Para Pedro Mineiro, la Alianza para el Progreso es fracaso.

> *"Odio este lugar. . . Me trajeron aquí con esposas. . . Cuando recuerdo los viejos días en la favela. . . Allá yo estaba muy bien. Trabajaba como albañil en Copacabana. En diez minutos llegaba caminando al trabajo. Rosa, mi*

mujer, cargaba el agua desde abajo de la colina porque no teníamos agua corriente. Pero teníamos electricidad y no pagábamos alquiler.

"Cuando las cosas se ponían difíciles yo podía bajar hasta la playa y pescar algunos cangrejos. Rosa lavaba la ropa para unos ricos de Copacabana. Siempre teníamos algo de dinero en una lata, por si uno de los chicos se enfermaba.

"Me dijeron que me iban a dar una bonita casa de ladrillo. Pero está demasiado lejos de mi trabajo. Ahora tengo que pagar por la casa. Tengo que pagar el viaje en ómnibus para ir al trabajo y para volver. No está bien así."

La casa que recibió Pedro, financiada por los Estados Unidos, mide más o menos 3 1/2m x 5 1/2m. Un bañito y la cocina ocupan parte del espacio; el resto está formado por un cuarto único.

"En mi vieja choza había bastante lugar para mí y para la familia. Veinte personas podían estar adentro con comodidad. Y la casa no goteaba."

"A menudo entra el agua por debajo del alero, porque las paredes no llegan al techo. También entra el agua por debajo de la puerta y por las grietas que tienen los combados postigos de las ventanas. Pedro fue a una esquina de la habitación, donde el estuco se estaba despegando de los ladrillos. Arrancó un trozo de estuco y dijo: "Y yo estoy pagando por esta casa."

"Paga alrededor de US$5,50 por mes, o sea el 18% del salario mínimo. Además de lo que paga por la casa debe gastar alrededor de US$4,80 al mes en ómnibus.

"Ya no tenemos dinero en la lata. Estoy demasiado lejos de la playa para ir a pescar cangrejos. A veces ni siquiera puedo pagar las cuotas de la casa. No las pago y, se acabó. La casa puede esperar. Mis hijos, no."

"Pedro sigue con su trabajo en Copacabana, en el lado opuesto de la ciudad, porque podría serle difícil encontrar otro. Toma el ómnibus a las 4 de la mañana. El viaje lleva de dos a tres horas y por lo general lo hace de pie pues nunca consigue asiento. Vuelve a su casa alrededor de las 9 de la noche".

Antes de entrar a examinar este caso a la luz de las preguntas hechas con anterioridad, debo observar que él se refiere a una familia en una de las situaciones comunes. En ningún caso todas las familias

ubicadas en la Villa Alianza y en proyectos parecidos eran tan pobres o tan inseguros económicamente como los Mineiro. Los estudios que he visto en estos proyectos particulares muestran que una proporción substancial de ellas preferían el nuevo sitio al viejo – un 54%, según Mc Neil. La mayoría de estas familias satisfechas relativamente, tenían ingresos mayores y empleos más permanentes que Pedro Mineiro. Estos casos subrayan la relatividad de las necesidades físicas y de los valores que se le dan a los aspectos materiales de la vivienda.

La violencia, la distancia exagerada y el tamaño demasiado pequeño de las unidades de vivienda, no son, en justicia, representativos de los programas de substitución. Pero el hecho de ser un caso extremo hace resaltar los puntos principales que hasta ahora he mostrado. Pedro Mineiro tuvo que ser sacado a la fuerza de su casa improvisada. La destrucción a la fuerza de la favela pudo haber sido inevitable. Algunas favelas en Río de Janeiro se interponían al mejoramiento presuntivamente esencial del sistema vial de la ciudad. Pero existen pruebas de que la política de supresión en el Estado de Guanabara ha subsistido por lo menos hasta hace poco tiempo. Los habitantes de las favelas tienen menos seguridad de posesión que sus equivalentes en las colinas de Lima o de Caracas, por ejemplo. La erradicación violenta, sin o con escaso aviso previo, es relativamente común en Río, pero prácticamente desconocida en Lima y muy excepcional en Caracas. A los habitantes no se les ofrece siempre habitaciones alternas; creyendo que ellos son migrantes recién llegados de las provincias, las autoridades, tal vez, esperaban que los favelados regresarían a sus pueblos. La política de supresión sobrevive, claro, en otras ciudades de América Latina y en otras partes del mundo.

Sin embargo, el proyecto de la Villa Alianza es esencialmente un caso de substitución. La intención de los promotores y de la administración local era la de proveer mejor vivienda, bajo la suposición de que la vivienda en la favela era mala, tanto para los habitantes como para la ciudad y que los favelados no eran capaces de construir viviendas adecuada por sí mismos. Para mí y para otros que han investigado este y similares problemas personalmente, es claro que ambas suposiciones son más falsas que ciertas. Para muchos de los supuestos beneficiarios estos proyectos de erradicación y reubicación fueron un desastre. La familia Mineiro y muchas otras quedaron en peores circunstancias que antes de mudarse al nuevo proyecto. Tanto su condición inmediata, como sus planes futuros resultaron enormemente perjudicados. Conclusiones muy similares han sido sacadas de proyectos parecidos en varias partes del mundo: en Lagos, Nige-

ria; en Karachi, Pakistán, y en Manila, capital de las Filipinas, para nombrar tres casos conocidos.

A juzgar por estos proyectos, es obviamente claro que las autoridades responsables consideraron el problema de los asentamientos espontáneos como un problema de vivienda materialmente pobre. La localización de la vivienda en la ciudad y su relación con sus lugares de entretención no fue considerada y, si lo fue, la prioridad que se le dió fue de escala menor a la que le correspondía a una habitación de estándares materiales más altos. Estos programas implican que los muros de ladrillo o bloque, el agua corriente y las cañerías de desagüe son más importantes que las escuelas, los centros de salud y la vida cultural intensa de la ciudad para todas las edades.

La seguridad que da la tenencia se disminuye frecuentemente como resultado de la erradicación y la reubicación. Como algunos de ustedes saben, yo le doy aun más énfasis a la importancia de la tenencia segura para las familias de escasos recursos que luchan por mejorar y consolidar su posición, del que le da Charles Abrams. Como observa Abrams, la familia insegura fracasa en el mejoramiento de su ambiente – donde no hay la seguridad de la tenencia o de la venta de las mejoras, no hay inversión. Y, como lo he destacado, una de las razones principales por las cuales las familias de bajos ingresos desean poseer una vivienda es poder compensar la inseguridad económica y social de las sociedades en transición. Una hipoteca a largo plazo mina su seguridad, a no ser, claro está, que venga acompañada de un seguro total en contra de la pérdida de su ingreso por desempleo, enfermedad o muerte.

Si se mira la vivienda en función de su ubicación geográfica y de las demandas ecológicas de la familia; si se la mira en función de las ventajas tanto sociales como físicas; y en función de la tenencia propia, es entonces fácil prever y evitar equivocaciones de la misma naturaleza de las perpetradas contra los Mineiro. Pero si, por otra parte, uno considera las necesidades de vivienda sólo en términos de los estándares físicos, de la estructura y del equipo, entonces uno siempre se sentirá desilusionado con los resultados. El político puede perder votos, tal como lo constató Carlos Lacerda a su costa y el gobierno puede perder su capital.

La relatividad de los costos de la vivienda y los problemas sin significado, definidos por estándares aplicados, se ilustra adecuadamente con los casos siguientes, que son comunes en casi todas las ciudades grandes de América Latina. Consideren las diferentes circunstancias de dos hogares vecinos en una vivienda en los tugurios centrales. Una familia migrante, joven, recién llegada, con dos hijos

y una familia de más edad, con seis hijos, que ha vivido en la ciudad durante diez años. Suponemos que las viviendas son iguales – dos habitaciones que dan a un patio, con servicios comunales y que se abren hacia la calle. Para simplificar el caso, supongamos también que el arrendamiento que pagan es suficientemente bajo, aun para la familia más joven y pobre: A. Sin embargo, ambos padres, en la familia A, deben trabajar para poder pagar el arrendamiento y para alimentarse adecuadamente. Su empleo es inestable; el joven padre es obrero diurno en una edificación y está sujeto a períodos de desempleo. Su esposa vende frutas y legumbres en el mercado central. En los períodos de desempleo nuestro hombre A consigue trabajos menudos en el mercado, mientras la señora A trabaja. El mercado, queda a diez minutos a pie de su habitación La señora A cuida sus dos hijos mientras trabaja. Si fueran mayores podrían quedar en el patio del inquilinato bajo el cuidado de algún vecino. La familia A pasa relativamente poco tiempo en su hogar, ambos padres trabajan entre seis y siete días a la semana. Tienen espacio suficiente para dormir discretamente y para guardar sus pocos bienes.

La situación y estilo de vida de la familia B, que ocupa las habitaciones contiguas, es completamente diferente. El señor B, tiene un empleo fijo y un ingreso razonable. La señora B, no tiene que trabajar para ayudar a pagar los gastos, aunque lava ropa por negocio para aumentar sus ahorros. Ella no puede dejar solos a sus hijos que son incontrolables cuando no están en la escuela. Ningún vecino aceptaría la responsabilidad de cuidarlos y a ella no le gustaría que vagaran por las calles. El señor y la señora B vienen de una clase social equivalente a la clase media en una sociedad de pueblo y tratan de proteger a sus hijos de las malas influencias de la vida en un tugurio del centro de la ciudad. Pero es una tarea imposible. No se puede llevar una vida de hogar con ocho personas en dos habitaciones oscuras. Los niños se enferman continuamente. Hay peleas constantes con los vecinos. Existe el peligro frecuente de los ladrones; la familia tiene algunas posesiones de valor – una nevera, máquina de coser, radio y televisión, aparatos eléctricos y bastante ropa buena.

Obviamente el inquilinato es un hogar terrible para la familia B, pero en ningún caso tan malo para la familia A. Supongamos que el vecindario fuera demolido para dar cabida a un edificio comercial y que ambas familias fueron reubicadas en la periferia de la ciudad, en un proyecto convencional, bien diseñado y bien administrado. Con la posible excepción de la inseguridad impuesta por una deuda hipotecaria grande, la familia B mejoraría de condición bajo casi todos los aspectos. Tendrían el espacio habitable que necesitan; el

ambiente físico y social sería mucho más sano para los hijos; podrían invertir sus ahorros en comprar la casa y aun en mejorarla. Sus posiciones estarían mucho más seguras y podrían mirar al futuro con seguridad de permanencia en una comunidad de personas como ellos mismos. Los hijos se casarían en la vecindad y mantendrían a sus padres en la vejez.

Por otra parte, la familia A se encontraría en terribles circunstancias de empeoramiento – tal como se encontraron los Mineiro, por razones iguales.

Si estoy describiendo situaciones reales, es obvio que medir las casas de acuerdo con sus estándares materiales no tiene objeto como medida de los problemas reales. Como lo indiqué antes, los llamados déficit de vivienda pueden ser indicios útiles del nivel general de desarrollo, de desorganización o de un desajuste en la distribución de la riqueza. Pero lo mismo pasa con los dfficit de neveras, de televisiones y de automóviles.

La comparación de los casos de las familias A y B en un inquilinato del centro de la ciudad y en un proyecto suburbano nos hace recordar de otro hecho significativo: que cualquier clase de vecindario no es generalmente homogéneo y que, difícilmente puede ser descrito como una comunidad. Esto es particularmente cierto en los desarrollos espontáneos establecidos desde varios años. Los asentamientos espontáneos establecidos son generalmente muy heterogéneos, aun cuando algunas diferencias que en ellos se dan respecto de la ubicación, de las edades y de la forma de tenencia, pueden fomentar hogares de cierto tipo. Aunque es común el oir definiciones de asentamientos espontáneos como si se tratara de una sola clase o especie particular de asentamiento e, implícitamente, sus habitantes de una clase especial de personas, ello es una tontería. No se puede hacer generalizaciones en un país ni aun en una ciudad que se desarrolla rápidamente y en donde los asentamientos sin control son un factor significativo. Algunos asentamientos espontáneos se parecen a los inquilinatos más pobres; otros se parecen a los suburbios de la clase media o media baja; algunos se componen de chozas burdas y otros están construidos enteramente de casas de ladrillo y concreto. Sin embargo hay otros mixtos. Conozco un barrio en Caracas en donde un edificio clandestino de diez pisos se levanta en la mitad de ranchos construidos de palos y teja metálica. Esta mezcla física está acompañada de heterogeneidad social y económica y, tal vez muy frecuentemente, un asentamiento con características físicas similares y morfológicamente homogéneo puede dar cabida a una gama extensa de varios tipos de hogar y de varias situaciones eco-

nómicas. Tal como yo he descubierto, uno puede engañarse en las apariencias, si uno cree que tipos iguales de ambientes dan cabida a tipos iguales de personas. Esto puede pasar y, en algunas ocasiones, existen ciertas coincidencias pero, en general, hay un grado mucho mayor de independencia entre la morfología de los asentamientos incontrolados y las características de sus ocupantes.

Algunos observadores han tratado de demostrar que los asentamientos espontáneos son, tanto económica como social y políticamente, comunidades separadas o distintas dentro de la ciudad. Leeds ha demostrado que esto no se puede aplicar al caso de las favelas de Río de Janeiro, donde tanta gente con las mismas características de los favelados vive dentro de la ciudad. Mis propios datos harían fracasar cualquier intento parecido que se hiciera para describir una sociedad o economía propia de los pueblos jóvenes de Lima. La gran mayoría de sus habitantes, tanto como los favelados de Río, trabajan en la ciudad donde hacen muchas de sus compras, lo mismo que el resto de la población. No se debe confundir el concepto del sector popular con los asentamientos espontáneos y, menos aún, suponer que aquellos asentamientos y sus poblaciones son marginales, salvo en el sentido geográfico y en los aspectos legales de la vivienda, de la propiedad y por la falta de los servicios municipales, tal como he observado ya.

No tengo ninguna razón para cambiar la hipótesis que presenté en 1966 al seminario interregional de las Naciones Unidas sobre los problemas de la urbanización; a saber: que los asentamientos incontrolados no son un tipo o especie peculiar de asentamiento o de vivienda, sino el género del asentamiento y de la vivienda urbana bajo las circunstancias peculiares de la urbanización rápida en una economía de transición.

En otras palabras, cuando hablamos de los asentamientos espontáneos y de quienes participan en ellos, estamos hablando de la masa de la población urbana y de la vivienda económica en general. Los asentamientos espontáneos, por lo general, no nos brindan un universo discreto para el estudio o la acción. Un asentamiento o zona en particular, pueden, claro está, ser estudiados y pueden servir como sujeto para programas de acción, pero esto no quiere decir que los problemas de una zona o de cualquier clase de zona pueden ser efectivamente manejados aisladamente del resto de la ciudad. Cualquier asentamiento o clase en particular es una parte del sistema urbano. Cualquier acción que persiga el cambio permanente de las formas de asentamiento o de las condiciones de vivienda debe, por lo tanto, tomar en cuenta el sistema total.

Ahora quiero sintentizar lo que pienso que esto significa en la práctica. En otras palabras, si se concluye que estamos tratando con los elementos y los componentes de un sistema y no con entidades independientes; si se asume que los problemas que hay que resolver son la disparidad entre la gente y su ambiente habitacional y no el mero reemplazo de casas materialmente pobres; si se puede ver que los recursos principales son aquellos que la gente misma posee, igualmente, que sus deseos de invertir estos recursos depende de su libertad para escoger un ambiente propicio e invertirlos a su manera; entonces, como consecuencia, podríamos decir que quienes definen la política a seguir y los planificadores, deben de tener una idea clara del proceso con el cual están trabajando. Deben ser capaces de interpretar y de prever la demanda de asentamientos y de vivienda. Si las necesidades, las prioridades de localización de servicios comunitarios y de tenencia, tanto para el espacio como para la habitación, no son entendidos cabalmente junto con los recursos que la gente tiene y está dispuesta a invertir para satisfacer esas necesidades, entonces lo que planean será improvisado. Y puesto que todo este tejido de demanda, de necesidades y medios, está cambiando a medida que la población cambia, la planificación empírica no producirá seguramente soluciones apropiadas.

Parece que hay más posibilidades de que las soluciones vengan de la acción incremental sin planear, o por lo menos localmente planeada, por grupos que realmente sepan lo que necesitan y tengan la iniciativa y los recursos para tomar alguna acción. Claro está que tenemos que diferenciar entre los problemas para los ciudadanos o grupos particulares en la ciudad y para la ciudad y su sociedad en general. Aunque hay razones muy poderosas para argumentar que la mayoría de los habitantes de los asentamientos espontáneos están bien en estas zonas que ellos construyen, no es tan fácil medir los efectos que los asentamientos tienen en el desarrollo de la ciudad.

Generalmente asumimos que los asentamientos espontáneos hacen mucho mal al desarrollo urbano, pero yo no estoy tan convencido de que esto sea cierto. Frecuentemente, estas zonas están bien ubicadas y, con más frecuencia aun, su ambiente es, física y socialmente muy superior al del centro de las ciudades. Se puede discutir que las poblaciones de los asentamientos espontáneos, las cuales constan en su mayor parte de trabajadores típicos de la ciudad, contribuyen mucho más a la economía de la ciudad de lo que disfrutan de ella o de los impuestos nacionales; y, finalmente, es clara la inmensa contribución que esta gente hace a la industria de la construcción y a la mayor demanda de muchos productos manufacturados que una

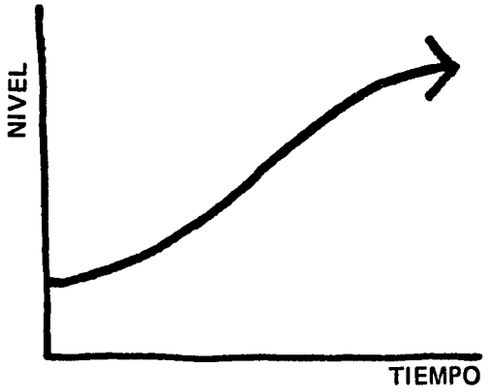
casa más amplia requiere. No puede decirse lo mismo de las frecuentemente inmensas extensiones ocupadas por urbanizaciones nuevas y vacías, con que muchas ciudades están plagadas. Muchos proyectos de vivienda promovidos oficialmente – vehículos de la política de substitución – fracasan al no brindar ambientes socialmente adecuados y tales zonas son frecuentemente una carga para los promotores. Muchos analistas sostienen que la demanda que implican los intempestivos proyectos gigantescos sobre la industria de la construcción, suben los presupuestos de la edificación y aumentan la inestabilidad de los empleos.

Cualquiera que sea el contraste entre los éxitos de la acción espontánea o localmente autónoma efectuada por la misma gente y los fracasos de la acción efectuada por los organismos gubernamentales o por organizaciones privadas, a favor del pueblo, no se puede negar que la masa de la gente común saca el mejor provecho de sus malas circunstancias. Tal vez, aun más que en los grupos de la clase económica media y alta que tienen más seguridad y recursos – las clases a las cuales todos aquí pertenecemos. El pobre tiende a hacer la mejor selección de las alternativas que se le presentan, puesto que las equivocaciones o las pérdidas pueden significar el poner en peligro no sólo su posición social y económica sino aun su propia vida.

El que una administración se incline hacia una política de apoyo o hacia una política de substitución, depende por lo menos en parte, de la confianza que pueda tener el administrador sobre su propio juicio o el técnico, sobre lo que es bueno para la gente, en contraste con su confianza en el juicio de la misma gente. El otro factor, claro está, es quien tiene el poder para ejecutar las decisiones. Como todos sabemos, la percepción y el poder están íntimamente relacionados.

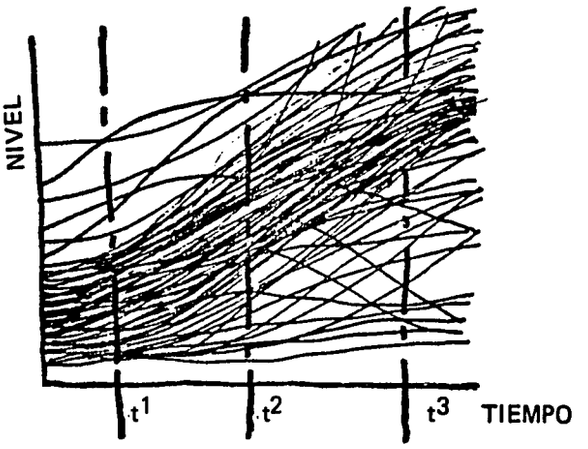
Si planeamos abogar porque las acciones que la gente va a efectuar o intentar, sean apoyadas por las instituciones gubernamentales y dirigidas en forma legal y físicamente aceptables, debemos tener una clara percepción sobre el proceso social y ambiental de cambio que vamos a apoyar y canalizar. El proceso de cambio social, en sus términos más simples, es un cambio de posición cultural o socioeconómica a través del tiempo. La gran mayoría de la población urbanizadora se está moviendo de la posición materialmente muy baja del campesino, que lucha por subsistir, hacia la posición relativamente alta y segura del empleado urbano de clase media baja o baja alta:

FIGURA 1-1



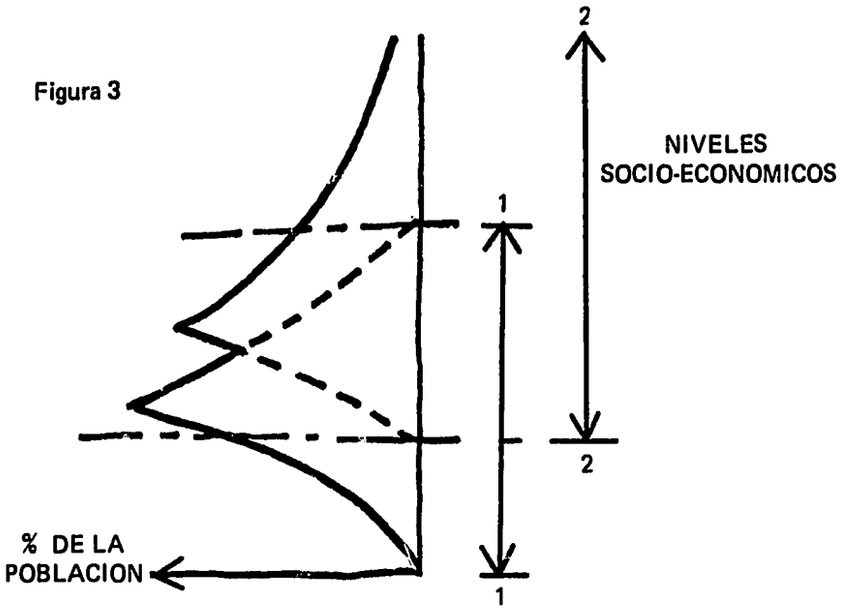
Este proceso puede tomar una, dos o tres generaciones; mientras que el grado de cambio depende de la rata de crecimiento de la población, migración y desarrollo económico, cada familia tendrá su trayectoria individual y particular:

FIGURA 1-2



Aquí debo de interrumpirme para recordaros que sólo estoy hablando del sector de la población con bajos ingresos: esto es, la población urbana cuyos ingresos le impiden la compra de una casa nueva, legalmente registrada y sin subsidio del mercado comercial. Estoy también asumiendo que esta separación es razonable, puesto que, generalmente, coincide con los límites de movilidad que tiene la clase trabajadora. Los patrones detallados de distribución de ingresos, frecuentemente revelan un punto máxi- .o doble:

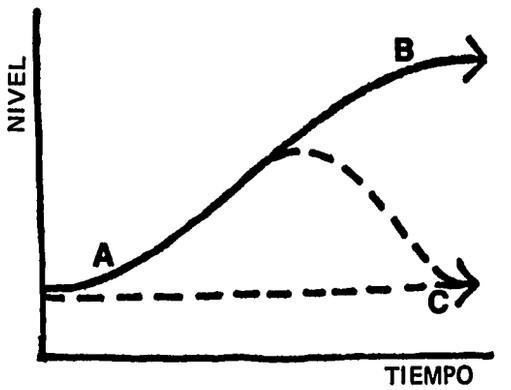
Figura 3



esto indica la existencia de dos "escaladores" (o escaleras de movilidad socio-económico). Uno al cual la mayoría de la gente tiene acceso, pero que posee un ciclo relativamente bajo; el otro, al que sólo aquellos con niveles de educación más alto tienen acceso. En esta charla me refiero solamente al más bajo de los dos escaladores.

De acuerdo con mi propio análisis de una muestra de familias de tres "pueblos jóvenes" de Lima, la mayor parte mostró la ruta clásica:

FIGURA 4-1

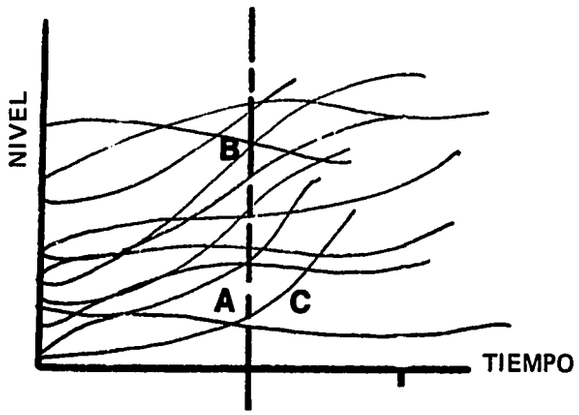


La familia pasa a través de la etapa en que busca el empleo, que describí anteriormente - la de la familia joven A que vive en un inquilinato. De esta posición A, la familia puede abordar la escalera o escalador urbano, adquiriendo las habilidades que la ciudad ofrece. Cuando encuentra un trabajo seguro o más seguro y mejor pagado y cuando la familia es más extensa, tendrá que consolidar su posición mejorada en el nivel B con el objeto de evitar el regreso al nivel A o a la posición C – aquella de quien ha abandonado la lucha o quien nunca la emprendió.

Según expresé, el poseer vivienda, y aun la posesión de facto que tiene de ella quien vive en un asentamiento espontáneo, es uno de los medios más importantes y uno de los pocos medios por el cual las masas que producen la corriente urbanizadora o que se han urbanizado recientemente pueden consolidar o asegurar una nueva posición social. La propiedad de la vivienda, en una economía inestable y en una sociedad que no ofrece la seguridad tradicional de la familia o la seguridad social institucionalizada, tiene un valor excepcional.

En una ciudad la población está distribuída en cualquier momento a lo largo de un eje de posición social y de acuerdo con las intensidades de direcciones de movimiento:

Figura 5



Habrá proporciones de la población en las posiciones A, B y claro está, C; A y C siendo las posiciones en donde las prioridades más importantes son la proximidad a sus empleos y a los servicios que mantienen el costo de la vida a un mínimun – tales como los mercados centrales. Aquellos para quienes su prioridad es la de tener casa propia y la oportunidad de invertir y de establecerse en una comunidad permanente están, por lo general, en las posiciones B o entre las posiciones A y B y hacia arriba de ésta.

Una vez más, debo recalcar el hecho de que este análisis es generalizado y demasiado simple; en realidad hay razones para que la gente de todas las posiciones se ubique en todas partes. Por ejemplo, el muy pobre e inestable, que adquiere una propiedad, de hecho, en una colina cerca del centro de la ciudad, obtendrá un gran beneficio de la propiedad – así como la familia muy pobre que vive en la periferia y que ocupa un terreno agrícola que le permite llevar una economía de subsistencia. Otros tendrán un mercado de trabajo adecuando en una urbanización periférica que sea lo suficientemente grande para crear una demanda para el empleo de servicio. Ese análisis sintetizado sólo sirve para ilustrar los principios y las razones por las cuales la mayoría de las personas tienen un cierto tipo de posición en un lugar con características particulares.

Si la política es la de apoyo al proceso, la de reducir lo más posible el número de quienes no llegan a colocarse en el escalador, y quienes pierden su firme apoyo, entonces se requerirán programas diferentes pero complementarios.

Por falta de tiempo me veo forzado a simplificar demasiado, pero la idea general puede quedar clara si reduzco el campo a dos clases de demanda habitacional: el **albergue transitorio** de los demasiado pobres y de los migrantes recién llegados y el **asentamiento permanente** de los menos pobres y los ex-migrantes ya establecidos, pero con ingresos aún bajos:

Figura 6

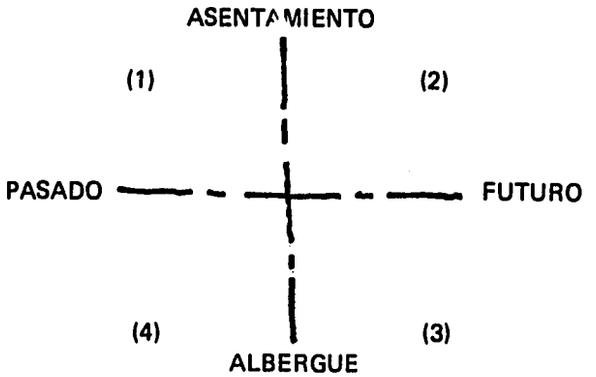
ASENTAMIENTO
ALBERGUE

Esto describe, en términos muy generalizados claro está, las demandas iniciales de albergue y asentamiento – las demandas de hogares recién llegados o recién formados. Además de los problemas creados por la demanda inicial, existe la demanda de quienes ya se han acomodado o asentado en condiciones insatisfactorias.

Si subidividimos las unidades de asentamientos acomodaticios entre pasado y futuro, nos resultan cuatro cuadrantes, cada uno de los cuales representa una demanda diferente pero intercomunicada:

1. La demanda de mejora e incorporación de asentamientos creados en el proceso;
2. La demanda presente y futura de nuevos asentamientos;

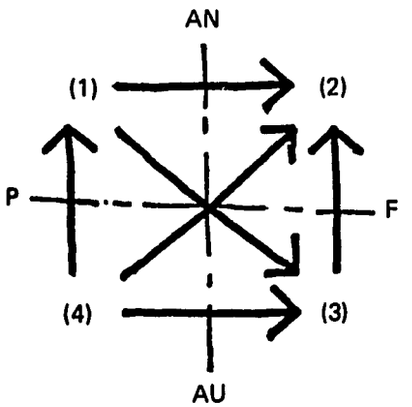
Figura 7



3. La demanda actual y futura de acomodaciones urbanas transitorias y 4) La demanda de mejoramiento y, en algunos casos, la erradicación de los tugurios.

La solución de cualquiera de estos problemas depende de que se actúe en el otro cuadrante o producirá problemas en los otros cuadrantes, a no ser que la acción esté bien planeada. Por ejemplo, la demanda o problema 1), la mejora de asentamientos existentes, puede implicar el transferir algunas viviendas para que se puedan abrir nuevas calles. Algunas familias pueden demandar un nuevo asentamiento (1-2), otras pueden ser prematuramente ubicadas puesto que no pueden costear su reubicación y, por lo tanto, necesitan albergue temporal en una zona urbana apropiada (1-3). A no ser que se prevean nuevos asentamientos, los habitantes de las zonas de acomo-

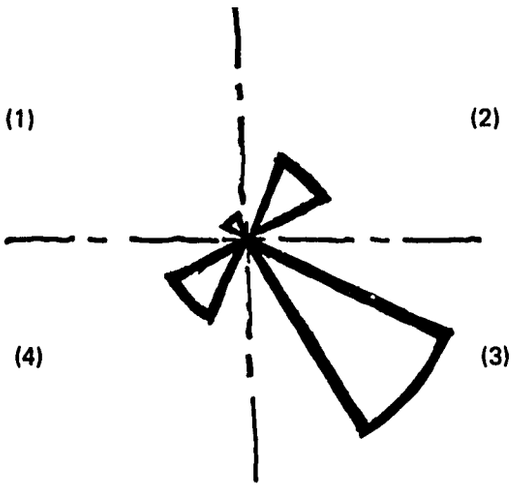
Figura 8



dación urbana se encontrarán aprisionados en un ghetto (3-2). La erradicación de inquilinatos o de tugurios, a veces necesaria, seguramente demandará la creación de nuevos asentamientos para quienes estén preparados para trasladarse a una propiedad (4-4) y acomodaciones urbanas alternas para quienes no estén preparados (4-3). Algunas zonas de asentamientos tienen densidades bajas y necesitan más familias (4-1)

Esta es una descripción bastante cruda de los elementos de una política de apoyo, una política basada en las demandas del proceso de urbanización y crecimiento urbano. Este modelo primitivo tiene que refinarse bastante antes de que pueda ser traducido a normas o guías para la acción gubernamental. Por ejemplo, refiriéndome al primer esquema, indiqué que el corte transversal hecho en cualquier lapso de tiempo, revelará cierta distribución de la demanda. La naturaleza de esta distribución variará considerablemente, de acuerdo con las tasas de crecimiento de población, la inmigración, el desarrollo económico y la absorción de la población trabajadora, como mencioné hace poco. La mezcla de demandas en una ciudad capital en una etapa temprana de urbanización, será completamente diferente de aquella en un estado posterior. Asimismo, las mezclas en una ciudad provincial pueden ser radicalmente diferentes de las de la ciudad capital en la misma época y por razones similares. Por ejemplo, el patrón de demanda en la capital de un país predominantemente rural, puede ser algo así:

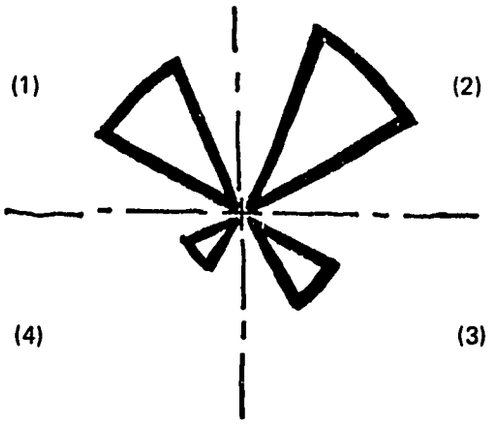
Figura 9



La mayor parte de la demanda sería para acomodación nueva en la ciudad. Habría poca demanda de mejoramiento de los asentamientos consolidados existentes, puesto que estos se habrían empezado a desarrollar poco antes. Esta distribución de la demanda pudo haber sido típica en Lima hace treinta años o en Cuzco o en Port-auPrince, de Haití hoy día. Es, también, el patrón general de la demanda en Calcuta.

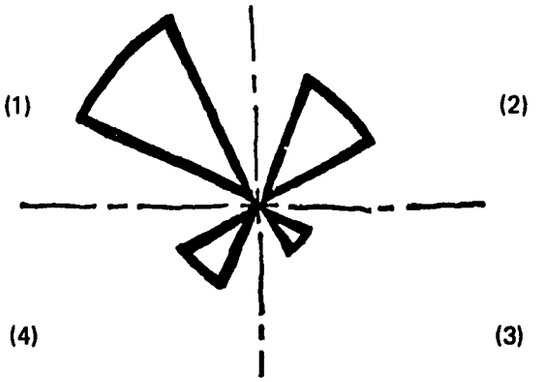
En la década del 1960, Lima tiene un patrón de demanda muy similar al de la mayoría de las ciudades grandes de América hoy día:

Figura 10



Pero para finales de la década del 1970 y durante la del 1980 Lima será la capital de un país predominantemente urbano. El patrón habrá cambiado de nuevo:

Figura 11



La tasa de crecimiento de la población habrá bajado considerablemente, en parte porque la inmigración habrá disminuido en proporción al tamaño de la ciudad, y en parte porque la tasa de crecimiento de la población urbana será, con toda probabilidad, menor. Buenos Aires está en esta situación hoy día:

Voy a tratar ahora de rematar mi argumento. Si el proceso de urbanización y desarrollo urbano-industrial muestra patrones de la misma naturaleza que los que he descrito, se pueden sacar dos conclusiones: primero, que el control o planificación de los asentamientos urbanos demandan una acción efectiva del gobierno en todos los frentes o facetas de esta demanda. Los programas o proyectos aislados tienen poco o ningún efecto positivo en la forma general del desarrollo; en realidad los proyectos de esta naturaleza pueden hasta interferir con el proceso y empeoran las condiciones. Como consecuencia de ello y esta es la segunda conclusión, ningún gobierno puede, durante la parte más vital de la etapa de desarrollo, cuando los patrones futuros de la ciudad están siendo cristalizados, imponer en ninguna forma su voluntad a través de planes reguladores no basados en el proceso de la urbanización y en las demandas reales, o a través de la construcción directa de casas para las masas.

La escala de la demanda es demasiado grande para los recursos del Estado y, por lo tanto, está muy por encima del control directo del gobierno. En contraste con los países ricos, los pobres, aquellos que están pasando por el período de transición, tienen sólo dos posibilidades: no hacer nada, adoptar la política del laissez-faire, o reconocer las demandas y los deseos del pueblo e influir sobre lo que éste haga, suavizando los caminos que debe seguir y erigiendo barreras para no dar la oportunidad de que se creen alternativas ecológicas y socio económicas deteriorantes. Al fin y al cabo los gobiernos son expertos en la creación de barreras. Usemos, entonces, estas habilidades para producir mejores efectos.

Terminaré con esta observación: la libertad que tienen los gobiernos de los países ricos de poner en ejecución las políticas de substitución en gran escala no representa ventaja alguna. Quienes estamos de acuerdo con C. Wright Mills en su análisis y conclusiones de que el verdadero problema es el del poder y en la transferencia del poder al pueblo, miremos a los países que están recién en la etapa del desarrollo para encontrar soluciones a los problemas de los países económicamente desarrollados, en los cuales, a pesar de su confort material, el pueblo está perdiendo el control de sus propias vidas – y perdiendo su libertad esencial.

Extracto de los comentarios del Sr. James R. Fowler, Vice Coordinador de los EE.UU. de la Alianza para el Progreso

En respuesta a una pregunta del delegado de Colombia en cuanto a si en el futuro la A.I.D. colocará esta clase de actividades en un lugar más alto de su escala de prioridades, el señor Fowler declaró:

"Yo personalmente, espero que así sea. Creo ya es tiempo de que volvamos nuestra atención a los problemas de las ciudades, como una de las más altas prioridades. Pero repito nuevamente, que al decir que debemos dar mayor atención a los problemas de las ciudades, no quiero dar a entender que debemos dirigir la atención a ninguna clase específica de programa, ya que los problemas son tan vastos como lo es el proceso de desarrollo. Pero creo que debemos comenzar a preocuparnos del problema de la vida en común de la gente dentro de un medio ambiente urbano, de la misma manera en que, a través de los años, nos hemos estado preocupando de la forma en que la gente vive en un medio rural. El problema del desarrollo urbano presenta, probablemente, tantos factores difíciles de abordar como los que presenta el desarrollo rural. Espero que ésta sea una nueva prioridad.

Costa Rica planteó los problemas de las prioridades y las dificultades del costo de la producción, del desarrollo urbano y de la adaptación de los habitantes del campo a la sociedad urbana y pidió al señor Fowler que diera su opinión sobre estas materias, a lo que el señor Fowler contestó:

"Estoy completamente de acuerdo con Ud. Creo que hemos estado haciendo estudios sobre estas materias respecto a los cuales, si Ud. se interesa por conocer algunos antecedentes, estoy seguro que aquí podremos proporcionárselos. Por lo menos en dos lugares hemos estado haciendo estudios sobre este problema, enfocado desde el punto de vista regional. Estos ejemplos son, el estudio emprendido por la Universidad Estadual de Michigan en la región de Recife, en el Nordeste de Brasil, y el que auspició la A.I.D. en Cali, Colombia, enfocando un problema regional en sus aspectos urbano y

rural. Uno de estos estudios está ya terminado y el otro lo estará pronto. Esperamos que estos estudios puedan ayudar a encontrar soluciones a los problemas. Si se mira la historia, creo que debe aceptarse el traslado de las poblaciones desde las zonas rurales hacia las ciudades como un hecho inconcuso. A mi juicio, es posible hacer más lenta la marcha de las migraciones, pero dudo que puedan ser detenidas o hacerse regresivas, porque creo que ellas constituyen un hecho inevitable, inherente al desarrollo. En realidad, es posible afirmar, casi con certeza, que una de las características de las sociedades más adelantadas o de los países industrializados, es el aumento creciente de la urbanización que experimentan. Y creo que no se puede esperar que ningún programa o política tenga éxito en detener la corriente migratoria de la gente desde el medio ambiente rural al urbano. Posiblemente se pueda retardarlo; quizás pueda ser canalizada y dirigida; pero la considero irrefrenable. En estas circunstancias, es aún más importante dirigir la mirada hacia la interacción entre el medio ambiente de la ciudad y el campo que la circunda, viendo cuales son las interrelaciones e interacciones, considerando a la respectiva región como un todo, puesto que estoy seguro que en el futuro esta corriente de población continuará. Y todos esperamos que el resultado de estos estudios relativos a determinadas zonas tipo, nos muestren la mejor forma de abordar el problema en una región dada.

Es indudable que la producción es parte del problema. Sin embargo, a mí me preocupa más aquel aspecto del problema del desarrollo que, hasta muy recientemente, ha sido desatendido, el que podría denominarse, quizás, "el lado de la ecuación correspondiente al consumo". Creo que los que hemos trabajado en las actividades del desarrollo durante años, sólo nos hemos preocupado del aumento de la producción, sin prestarle suficiente atención al otro lado de la ecuación, a lo que ocurre con la producción una vez que ella se obtiene. Esto es cierto, muy especialmente tratándose de la producción de alimentos y de la agricultura. La tecnología nos ha enseñado que es posible obtener aumentos enormes de la producción agrícola, mediante la aplicación de los nuevos métodos técnicos. Generalmente se cita como ejemplo de esto la llamada "Revolución Verde". Se pueden obtener aumentos enormes de la producción agrícola, pero es el otro lado de la medalla al que creo que hasta muy recientemente no se prestaba suficiente atención: Dónde se distribuirá y se venderá dicha producción? Y a quién? Tendrá la gente de las ciudades los ingresos necesarios para adquirir dicha producción? Existen los mecanismos de distribución que aseguren que los beneficios de la tecnología alcanzarán a las poblaciones de las ciudades y serán consumidos por ellas?

Y esto nos hace volver a mi declaración inicial de que, a mi juicio, el desarrollo urbano atañe realmente, más que todo, a la **gente** y a las **oportunidades de trabajo.** Salvo que dichos problemas puedan ser solucionados, no será suficiente preocuparse sólo del aspecto de la producción. No creo que sea improbable que dentro de cinco o diez años tengamos un problema de excedentes agrícolas alarmante en el mundo en desarrollo – no de excedentes en el sentido que no sean realmente necesarios, sin excedentes que, producidos en las zonas rurales, no sean distribuidos y consumidos en las ciudades. Y parte de nuestro interés por el problema urbano es el de evitar esa desastrosa consecuencia".

Palabras del Sr. Wallace J. Campbell, Presidente de la Fundación para la Vivienda Cooperativa

La Sub-Comisión de Asuntos Interamericanos de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, acogió a los participantes de la mesa redonda en un almuerzo que les ofreció su presidente, el Honorable Dante B. Fascell, de Florida, en uno de los corredores del Capitolio.

El Representante Edward R. Roybal, de California, Vice Presidente de la Subcomisión, habló a los delegados sobre el interés de la Comisión respecto de la materia del seminario y de la solución de los problemas del desarrollo en los países de América Latina y alentó a esos participantes a realizar esfuerzos a fin de encontrar la solución que permitan dar albergue al vastísimo número de personas que carecen de habitación adecuada y humanamente digna.

También estaban presentes en el almuerzo, en representación de la Sub-Comisión, los Representantes Abraham Kazan, Kr., de Texas y William J. Maillard, de California.

El señor Campbell, que fue el orador principal en la ocasión, se refirió al tema de "Los Problemas de la Vivienda en los Establecimientos Espontáneos". Las siguientes fueron sus palabras:

Durante este seminario sobre los Problemas de la Vivienda en los Asentamientos Espontáneos, los representantes de cada una de las naciones de América Latina participantes, han presentado importantes trabajos. En estos trabajos ustedes han delineado los problemas que se les han planteado, como asimismo, las medidas adoptadas por sus gobiernos y por las instituciones privadas para solucionarlos. También han enumerado los enfoques a largo plazo que han adoptado para solucionar estos problemas.

Queda, pues, muy poco más por decir a este respecto y, como tenemos poco tiempo, seré breve.

En una conferencia que se llevó a efecto recientemente en Hawaii, sobre el **Crecimiento Urbano en la Región del Pacífico,** fueron examinados algunos de estos mismos problemas: "la migración masiva y el aumento acelerado de las tasas de población, que llevan al crecimiento ultrarápido de las ciudades; las pésimas condiciones de vida en las ciudades sobrepobladas; y la falta de recursos para solucionar o aliviar estas condiciones".

La conferencia destacó las soluciones convencionales que se han planteado a este problema: "contener la corriente de migrantes; descentralización; dispersar las industrias; y adoptar nuevas técnicas para mejorar el ambiente".

Pero a medida que los delegados iban enfrentando estos problemas, se produjo un dramático cambio del enfoque. El énfasis cambió bruscamente. La urbanización rápida puede ser de importancia capital en el proceso de desarrollo, si se controla adecuadamente. Este concepto clave está basado en la idea del cambio en sí mismo.

La conferencia de Hawaii comenzó ocupándose de los problemas del crecimiento de la ciudad y terminó haciendo un examen profundo del rol positivo del crecimiento urbano como instrumento de modernización y de desarrollo nacional.

Muchos de ustedes en esta mesa redonda, lo mismo que aquellos que se reunieron en la conferencia de Hawaii, han abordado el problema de los asentamientos espontáneos no en forma negativa o con actitud derrotista, sino con un optimismo temperado.

La experiencia de la Fundación para la Vivienda Cooperativa en el extranjero, confirma la validez de este enfoque. Esa experiencia está narrada con algún detalle en el folleto "Un Programa de Renovación", el cual les será repartido hoy.

El problema requiere un enfoque general, que incluye el adiestramiento en el trabajo, la educación, el mejoramiento sanitario, la reubicación de la industria con el objeto de proveer un mercado de trabajo, y la recuperación de los asentamientos, el traslado de los asentados.

La meta de cualquier programa sobre pobladores clandestinos, independientemente del enfoque que se adopte, debe ser de lograr la integración de esos pobladores a la vida económica y social de la comunidad entera.

Los economistas tienden a dar a la vivienda una baja prioridad. Para la gente que vive en los asentamientos espontáneos la vivienda es de primerísima prioridad. En el hecho, la vivienda es un imperativo social. La gente construye sus chozas y se apodera ilegalmente de tierras de propiedad pública o particular. Pero el Estado no se ha movilizado contra ellos, pues en la práctica no ha existido otra alternativa, ya que la gente ha utilizado sus energías juntando cartones y latas viejos para crear lo que, a falta de algo mejor, debe ser su vivienda.

Como se ha señalado una y otra vez, los pobladores clandestinos han invertido en los asentamientos, el equivalente de millones de dólares en fuerza humana y en materiales. Esto asciende a una cantidad muy pequeña por familia. Los recursos de los pobladores son muy escasos, pero juntos, poseen los ingredientes necesarios para llevar a cabo un programa de renovación.

El señor Sebastián Paz, de Venezuela, lee parte de la exposición del trabajo de su país.

El señor César Arroyo presenta una parte del trabajo de la delegación ecuatoriana.

El Ing. Eduardo Jenkins representó a Costa Rica. El Ing. Enrique Tejada W., de Guatemala, le escucha atentamente, a su izquierda.

El señor Gilberto Coufal expone la experiencia del Brasil, secundado por los demás miembros de la delegación brasilera, señores Joao B. Pizarro Drummond, Silvio Ferraz y Luis R. de Paiva Lima. A la derecha del señor Coufal aparece el Arq. Raimundo Guarda, de Chile.

La delegación de Panamá presentó un interesante trabajo que expone la señorita Beningna del Carmen Magallón, secundada por el señor Guillermo Medina, quien aparece inmediatamente detrás.

El señor Diego Robles, del Perú, secundado por los señores Ernesto Burneo y José Castro presentan detalladamente el amplio problema peruano. La señorita Marisela Steiger, de Venezuela, observa atentamente.

El señor Antonio Reyes expone el trabajo de El Salvador.

.P. Dante Santiago Balista, de Argenti-
s, rodeado por los otros tres miembros
s la delegación argentina, señores Carlos
ıricelli, Joaquín Fischerman y Luis M.
isso.

El señor Ronald T. Nurse, de Trinidad-Tobago, escucha mientras el delegado de México, Arq. Carlos Bernal, lee su trabajo.

PARTE III

TRABAJOS PRESENTADOS POR LOS PAISES

TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE PANAMA

EL PROBLEMA DE LAS BARRIADAS DE EMERGENCIA EN PANAMA

SUMARIO

I. Definición del Problema
   1. Características Generales
   2. Implicaciones
      a) Económicas
      b) Sociales
      c) Legales
      d) Urbanísticas
   3. Características del Problema en Panamá
II. Magnitud del Problema
III. Políticas Adoptadas
IV. Instituciones Responsables de la Acción
   1. Instituto de Vivienda y Urbanismo
   2. Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad
V. Acción Seguida y Recursos Disponibles
VI. Acción Propuesta
VII. Acciones que convendría tomar - Recomendaciones
   Conclusión
   Anexos

I. DEFINICION DEL PROBLEMA

1. Características Generales:

Las barriadas de emergencia constituyen la expresión de un fenómeno socio-económico típico de nuestro siglo. Su aparición, en sentido amplio, es una respuesta al acelerado ritmo de crecimiento demográfico motivado por la extensión del período vital humano y la disminución de la mortalidad infantil, gracias a los avances científicos en materia de salud. El incremento demográfico ha logrado superar el desarrollo económico de los países, provocando un sensible desequilibrio entre el volumen de población y los recursos nacionales disponibles para la satisfacción de sus necesidades más esenciales, tanto en los rubros de la economía como en los que a beneficios sociales respecta.

Las barriadas de emergencia son esencialmente una respuesta deficiente a una necesidad impostergable. Como fenómeno común a la mayoría de los países en desarrollo, guardan entre sí características invariables: viviendas deplorables, ocupación ilegal de tierras, bajos niveles de servicios. Dentro de la vivienda, miseria, hacinamiento, promiscuidad y desaliento. Frente a la sociedad, rencor, hostilidad y en ocasiones, indiferencia y apatía. Sin embargo, a cada país corresponden circunstancias específicas provocadas por fenómenos particulares, que dieron origen al problema y que lo configuran con una fisonomía propia.

Fenómeno complejo, las barriadas de emegencia presentan implicaciones de tipo económico, social, legal y urbanístico, que no pueden soslayarse en la consideración del tema.

2. Implicaciones:

a) Económicas:

Una de las características básicas de los países en vías de desarrollo es la concentración de la actividad económica en los grandes núcleos urbanos.

Este fenómeno tiende a crear un crecimiento desbalanceado de la economía que es estimulado aun más por las inversiones privadas y públicas que se concentran en dichos núcleos. Este flujo de capital, al concentrarse en las grandes ciudades, incrementa considerablemente el producto interno bruto generado en esa área, y por ende, el ingreso per cápita. Por otro lado, los efectos multiplicadores de las inversiones crean una demanda contínua de mano de obra con salarios mínimos a una tasa muy por arriba del resto del país.

Esto trae como consecuencia la movilización de población rural hacia las áreas urbanas, motivadas por la posibilidad de progreso que ven en los centros urbanos de mayor actividad. Esta movilización crea una presión enorme sobre los recursos habitacionales de dichos centros. Al no encontrar una oferta habitacional que se ciña a la capacidad financiera de los emigrantes, el problema es resuelto por sus propios medios. La consecuencia de esto es el incremento de las barriadas de emergencia.

b) Implicaciones Sociales:

Los bajos niveles económicos de la barriada; el desempleo y sub-empleo; las condiciones sanitarias deficientes; la promiscuidad y el hacinamiento, afectan de modo decisivo las actitudes y hábitos de vida de las familias, provocando problemas de salud, de moral, de seguridad e higiene que repercuten en el proceso del desarrollo socio-económico de los países.

El individuo que se traslada a una casa bruja no lo hace por gusto o afición; es empujado a ella por las circunstancias económicas que le son desfavorables. Por las precarias condiciones de vida, generalmente infra-humanas que prevalecen en las barriadas, la organización familiar tiende a resquebrajarse; la autoridad paterna se debilita y la juventud encuentra pocos obstáculos en la vía directa a la delincuencia. Quien se traslada a una barriada, va en busca de independencia y pretende aliviar la carga económica que sobre él gravita. No persigue en principio mejores condiciones habitacionales. Si proviene de áreas rurales, trasplanta, por decirlo así, su cultura de la vivienda al nuevo medio y va en busca de nuevas oportunidades de empleo y de las facilidades y atractivos que ofrecen las áreas urbanas.

La casa constituye el ambiente primario para el desenvolvimiento de la vida en familia y las condiciones en que ésta ha de tener lugar, la afectan en forma decisiva. Las satisfacciones de tipo familiar, las necesidades sociales del hombre y sus aspiraciones humanas básicas, tienen como plataforma común la vida hogareña, y para alcanzar la plena realización de ésta, debe contar con una vivienda que satisfaga los requisitos de habilidad y alrededor de ella, un ambiente social que favorezca su participación satisfactoria en las actividades de la vida social moderna.

Las condiciones que caracterizan a las barriadas de emergencia, las colocan en un plano de urgencia y de prioridad dentro de los planes de desarrollo socio-económico del Estado. Su tratamiento requiere de una acción estatal planificada de acuerdo con las necesida-

des planteada y los objetivos a los que es preciso llegar para la solución del problema.

Los logros en materia de vivienda y desarrollo social de las comunidades, inciden sin lugar a dudas, en el desarrollo total del país y pueden convertirse en instrumento efectivo para la realización acelerada y racionalizada de su crecimiento socio-económico.

c) Implicaciones Legales:

Las barriadas se establecen en terrenos baldíos, generalmente sin uso, de propiedad pública o privada, y sus moradores se convierten de hecho en ocupantes ilegales o intrusos. Hay en casi todos los países afectados por el fenómeno, leyes y reglamentaciones sobre el particular; pero consideraciones de tipo político, social, o simplemente humanitarias debilitan la acción legal prefijada e indirectamente fomentan la extensión y proliferación de las barriadas. Por otra parte la carencia o limitación de los recursos estatales disponibles para dar soluciones rápidas y efectivas, retardan la acción legal, que en muchos casos provocaría solamente el desalojo de un área, para promover la reaparición de los tugurios en otras.

d) Implicaciones Urbanísticas:

Los barrios marginales se caracterizan por un desarrollo físico espontáneo, no controlado por las agencias estatales y desorganizado por la ubicación de las viviendas de un modo antojadizo y arbitrario. Las condiciones de higiene y seguridad son precarias, careciendo las barriadas de los servicios públicos necesarios. La dotación de servicios a las barriadas de emergencia se dificulta enormemente por la irregularidad en la distribución física del asentamiento, lo que hace costosas las medidas que al respecto se pretende tomar. Por otra parte, por falta de una planificación previa y racionalizada, carecen de los espacios requeridos para áreas verdes, escuelas y otras facilidades comunales y públicas,así como para el diseño y ejecución de un sistema vial.

La aplicación de normas de control del desarrollo urbano, tiene en las barriadas de emergencia un obstáculo frente al cual la acción se dificulta y retarda en forma crítica.

3. Características del Problema en Panamá

Aun cuando el problema ofrece características generales, similares y comunes a los países en los que se presenta, circunstancias específicas, fruto de fenómenos particulares, provocaron el surgimiento de las barriadas de emergencia en cada país.

En Panamá, el fenómeno tiene sus orígenes en la época en que se inició la construcción del Canal y nuevas fuentes de trabajo señalaron un elevado crecimiento en la demanda de mano de obra en la capital. Inmigrantes de las provincias y de otros países, afluyeron en busca de trabajo, creando nuevas necesidades en materia de vivienda. El fenómeno de los asentamientos no controlados aparece y empieza a crecer a partir de 1932, a raíz de la crisis inquilinaria. La Segunda Guerra Mundial y las obras del Canal, con su pasajera prosperidad, acentúan el atractivo de esta ciudad eminentemente comercial por tradición histórica y la convierten en polo de atracción, tanto para la población del país como para millares de extranjeros. Estos hechos originaron la proliferación de barriadas marginales y el rápido crecimiento demográfico de las mismas; se trata, ante todo, de un sector marginal de la población que busca la solución al problema de la supervivencia. Es la consecuencia y el resultado de un conjunto de factores socio-económicos, entre los que se destacan el acelerado crecimiento demográfico, la migración interna y el proceso de urbanización. Todo ello provoca la creación de asentamientos urbanos no controlados, especialmente cuando la especulación de tierras impulsa a los grupos económicamente más débiles a buscar áreas carentes de vigilancia y de servicios públicos donde instalar viviendas precarias sin presiones inmediatas por parte del Estado.

Aunque en su gran mayoría las viviendas de las barriadas de emergencia o "barriadas brujas", como se les llama además en Panamá, son malsanas y destartaladas, construídas con materiales de naturaleza inadecuada como maderas viejas, cartón, zinc, pajas y otros desechos; a pesar de su estado interior pobre, vacio y sin ventilación; y no obstante, también el grado infrahumano a que llega el hacinamiento y la promiscuidad en esos sectores de viviendas(1), tales barriadas constituyen una especie de refugio a la inseguridad económica de la familia. Representan campo propicio para la satisfacción de la necesidad de una mayor independencia. Al desempleo y sub-empleo a los bajos ingresos y a la inestabilidad económica del empleado público, las barriadas de emergencia ofrecen una solución parcial al eliminar el "riesgo" de deudas y el temor al pago del alquiler. Al problema de la saturación en los barrios deprimidos del centro de la ciudad, al hacinamiento y al deterioro en éstos, las barriadas de emergencia ofrecen en general, la posibilidad de una vivienda propia, individual e independiente. (2).

---

(1) Samuel A. Gutiérrez. El Problema de las Barriadas Brujas en la ciudad de Panamá, Panamá 1961.

(2) Instituto de Vivienda y Urbanismo. Memoria a la Asamblea Nacional de Panamá 1968.

Estas zonas o áreas insalubres en donde se agrupan grandes sectores de la población constituyen el refugio de numerosas familias pobres expulsadas o desplazadas hacia esos sitios, descalificados desde el punto de vista urbanístico, como consecuencia de diversos factores o presiones económicas y sociales.

II. MAGNITUD DEL PROBLEMA

El crecimiento económico, que ha experimentado Panamá, se ha caracterizado por un marcado desequilibrio entre el desarrollo económico y social de las dos grandes regiones del país: el área urbana y el área rural. Así, en el sentido geográfico, el país se encuentra dividido en una zona urbana de dinámico progreso y un área rural notoriamente rezagada y subdesarrollada.

En el aspecto de la vivienda, esta realidad se manifiesta en forma dramática, existiendo desigualdades extremas entre las condiciones de la vivienda, predominantemente inadecuadas en el sector rural.

Las barriadas en Panamá se concentran principalmente en sus dos puntos terminales del Canal de Panamá frente a los océanos Pacífico y Atlántico, respectivamente. Son centros eminentemente comerciales y sede de las principales funciones políticas y administrativas del país. Aunque en algunas cabeceras de Provincia, empieza a presentarse en cierto grado el problema, la magnitud del mismo es en ellas aún de carácter relativo. Sin embargo, presenta caracteres de gravedad en los centros urbanos ya mencionados y las acciones oficiales tomadas al respecto se concentran especialmente en éstos, siendo la ciudad de Panamá, el punto sobre el cual enfocaremos nuestra mayor atención. (Ver anexo No. 1).

Según estudios realizados en diversos períodos, el crecimiento y multiplicación de las barriadas de emergencia, puede considerarse alarmante tomando en cuenta que Panamá es un país que apenas pasa del millón de habitantes y tiene una superficie de aproximadamente 75,000 Kms^2.

En la presente década, el área urbana de Panamá ha experimentado un ritmo de crecimiento demográfico dos veces más acelerado que el crecimiento del área rural. Se estima que en las zonas urbanas se halla alrededor del 49% de la población total del país. De esta cifra; el 69%, que representa una tercera parte del total de la población, se concentra en las ciudades de Panamá y Colón.

La tasa anual de crecimiento de la población de la república en general es de 3.4, en tanto que para el área urbana es de 4.8 y para el área rural de 2.2.

Para el área metropolitana la tasa anual de crecimiento es de 4.2; para la ciudad de Panamá 4.1 y para Colón 1.1.

Justamente, en los centros de mayor concentración de población del país (Panamá y Colón), es donde aparece como mayormente crítico el problema de la vivienda con la proliferación de tugurios y numerosas "casas brujas".

Según cálculos estadísticos basados en encuestas realizadas en 1947, 1958 y 1965, la población de las barriadas del área metropolitana, ha aumentado 10 veces desde 1947 a la fecha, y en un 89%, entre 1958 y 1965.(3)

En 1965 el Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU) realizó una encuesta sobre las condiciones de vida en las barriadas de emergencia ubicadas dentro del perímetro de la ciudad de Panamá. Dicha encuesta reveló aspectos fundamentales del problema. La citada encuesta que cubrió 13 barriadas de emergencia ubicadas dentro de la periferia de la ciudad capital, demostró, entre otras cosas, lo siguiente:

1. La población estimada que vive en las barriadas de emergencia ubicadas dentro de la periferia de la ciudad asciende en 1965 a 35,000 habitantes.

2. Esto implica que en relación con la población total de la ciudad de Panamá para 1965, es decir 329,800 habitantes, una de cada 10 personas vivía en una barriada de emergencia.

3. La relación de habitantes por vivienda asciende a más de 5 personas, siendo el 49% de las viviendas, alojamientos de un solo cuarto.

4. El 67% de las viviendas tiene servicios sanitarios de hueco y el resto carece de servicios sanitarios; dos terceras partes carecen de alumbrado eléctrico; las casas no cuentan con servicio de agua, pero se ha provisto a las barriadas de plumas públicas.

5. El 79% de las casas tenía paredes de madera, pero una de cada 4 de éstas, costaba menos de B/.100.00; se encontró sin embargo, que el 79% de las viviendas, tenía piso de concreto y en el 88% de los casos, éstas pertenecían al ocupante.

---

(3) Instituto de Vivienda y Urbanismo. Memoria a la Asamblea Nacional de Panamá. 1966.

6. El 51% de la población de 10 años y más se reportó como económicamente activa, pero de ésta, más de la mitad estaba desocupada o sub-empleada. La desocupación ascendía a 22%.

7. El ingreso medio mensual de la población ocupada se encuentra entre los B/.50.00 y B/.99.00 balboas ($ 50.- y $ 99.-);

8. Más del 75% de los jefes de familia entrevistados había ingresado a la barriada después de 1960; y el 59% de las familias, provenía de otras provincias del país.(4)

El problema crece año tras año y parece ser un hecho inevitable hasta tanto se le haga frente a los factores que lo originan. Actualmente existen más de 30 barriadas de emergencia en el área metropolitana.

En 1968 la Oficina de Desarrollo Comunal Urbano (ODCU) realizó una encuesta de "medición de cambios en las comunidades". De acuerdo con el resultado de esa encuesta se estima que la población de esas barriadas asciende a 63.000 habitantes, cifra que representa el 17% del total de la población de la Ciudad de Panamá, estimada para Julio de 1968 en 373,200 habitantes. La cifra anotada arriba parece confirmar los pronósticos sobre el incremento de la población en este tipo de comunidades, hechos por el Instituto de Vivienda y Urbanismo, que consideró en 1965 que la población de las barriadas de emergencia estimada entonces en 35.000 habitantes se habría duplicado en 1970.

Con algunas ligeras variantes positivas, la situación socio-económica de las barriadas de emergencia en Panamá, las características de las viviendas y sus condiciones habitacionales es igual que en su fase inicial. Los cambios operados gracias al esfuerzo y a la presión ejercida por sus moradores, son ante todo en materia de servicios tales como escuelas, agua y alumbrado eléctrico. El status de las tierras sigue aún sin definirse en numerosos casos. En otros aspectos la situación se torna más grave que nunca antes. Si se examina el aspecto de hacinamiento, por ejemplo, se corroborará tal afirmación: según la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, la Ciudad de Panamá de acuerdo con el Censo de 1960 ocupa una extensión territorial de 15,700 hectáreas. Comparada esta superficie con la población de la ciudad de Panamá estima-

---

(4) Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República, Desarrollo Económico y Social de la República de Panamá - 1960-1972 (Documento de Trabajo Preliminar).

da para el 1o. de Julio de 1968 (373,200 habitantes) se observa una densidad de aproximadamente de 24 habitantes por hectáreas. Las 31 barriadas de emergencia que constituyeron el universo de la muestra para la encuesta de ODCU, representan el 5.7% de la superficie mencionada.

La densidad de las barriadas de emergencia es más del doble que la densidad en la ciudad de Panamá. Obsérvense y compárese las cifras del cuadro siguiente:(5)

Unidad	Area	Población	Habitantes por Has.
Ciudad de Panamá	15,770	373,200	24.9
31 Barriadas de Emergencia	903.44	63,008	69.7
10 Barriadas incorporadas al Programa ODCU	388.84	19,807	50.9

Respecto a la magnitud del problema de las barriadas de emergencia en Panamá vale la pena indicar que, si bien es cierto que éste registra mayores proporciones en la ciudad de Panamá, también es cierto que se ha manifestado con índices que no dejan de ser alarmantes en la ciudad de Colón, y en menor grado en otras cabeceras de provincias del interior del país. Causas principales del mismo, son la estructura agraria del país y el proceso de urbanización que experimentan las principales ciudades.

Las viviendas de las barriadas de emergencia son generalmente de madera de segunda mano, materiales de desecho y láminas de zinc. Se observa en los propietarios la tendencia al mejoramiento gradual de la vivienda mediante la sustitución paulatina de los materiales utilizados inicialmente en la edificación de las mismas, por otros de mejor calidad. Esto es visible al observar la variedad de viviendas en las barriadas, que van desde el típico tugurio (paredes de cartón y madera, piso de tierra, techo de felpa y cartón) hasta la vivienda de bloque terminada y con divisiones interiores para la adecuada realización de la vida familiar. Este fenómeno es sintomático de actitudes positivas hacia el valor "vivienda" y nos ofrece una demostración de las capacidades de una población que con iniciativa

---

(5) Oficina de Desarrollo Comunal Urbano. Medición de Cambios en las Comunidades. Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Panamá, Febrero de 1969.

propia resuelve su problema habitacional con los recursos a su alcance, y así nos encontramos con comunidades heterogéneas que presentan un índice de viviendas muy aceptables, en medio de tugurios de lamentable aspecto. Por el contrario, algunas comunidades ofrecen a la vista un conjunto de edificaciones deplorables, en las que se aprecia un bajísimo nivel habitacional y un descuido total de los alrededores de la vivienda.

Pero ya se trate de viviendas en pésimo estado, de mediana condición o las que presentan las comodidades de espacio y distribución adecuada del mismo, confrontan el serio problema de la carencia de servicios públicos y condiciones sanitarias deficientes y, en ocasiones críticas.

La población que ingresa a las barriadas puede ser de dos tipos: inmigración rural-urbana y traslado de zonas urbanas deterioradas. Así mismo se presenta cierta variedad dentro de los niveles de ingreso de las familias, y aunque por regla general son grupos económicamente marginados, no faltan los oportunistas que ven en las viviendas construídas sobre terrenos ajenos, bien ubicados, la posibilidad de su futura adquisición por la presión del grupo, mientras se evita el pago de alquiler.

III. POLITICAS ADOPTADAS

No se ha elaborado aún en Panamá una legislación especial para la atención a las barriadas de emergencia; pero ello constituye ya una necesidad sentida y están dando los legisladores los primeros pasos para la formulación de los instrumentos legales que permitan regular, controlar y determinar la acción estatal frente al problema. Sin embargo, una política de carácter general ha sido adoptada, y tuvo su primera expresión en 1958 con la creación del Instituto de Vivienda y Urbanismo, entidad oficial bajo cuya responsabilidad está la atención y solución del problema habitacional en Panamá.

Como parte de la política seguida se ha colocado el problema en un sitio de prioridad dentro de los planes nacionales. Por otra parte, se ha procedido a la distribución de lotes de terrenos a familias de escasos recursos, legalización del status de invasores en algunos casos y ayuda para la construcción o mejoramiento de viviendas en otros, así como también el traslado a nuevas comunidades.

A fin de ajustarse a ciertos criterios de justicia social, estudios socio-económicos son llevados a cabo para conocer la realidad de esas comunidades y poder planificar la acción.

Elaboración de planos reguladores de los centros urbanos, para definir los usos de la tierra y establecer normas para el desarrollo por áreas, se hallan bastante adelantados. Falta aún el control que restrinja la invasión de áreas vacantes; pero el mismo sería hasta cierto punto contraproducente cuando aún no puede el Estado enfrentarse al problema con los recursos económicos y técnicos necesarios para lograr que toda familia de bajo nivel económico obtenga una vivienda adecuada por medio del Estado.

IV. INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA ACCION

1. EL INSTITUTO DE VIVIENDA Y URBANISMO

El Instituto de Vivienda y Urbanismo se creó como respuesta al notable incremento de las barriadas de emergencia, y sus primeros pasos se orientaron hacia la atención de un sector que había sido objeto de invasiones intensivas. Mediante la adquisición del globo de terreno afectado, el Instituto inició sus labores procediendo de inmediato a los trabajos de investigación socio-económicas, encuestas, educación social de los moradores, parcelación, urbanización y construcción de viviendas.

De acuerdo con el Artículo 2o. de su Ley Orgánica, el Instituto está en la obligación de "proporcionar a las familias panameñas que carezcan de alojamiento adecuado y de los medios necesarios para obtenerlo, las unidades de vivienda necesarias que garanticen las comodidades indispensables al desarrollo y conservación de la salud física y mental de los habitantes. De manera especial, deberá atenderse el problema de las familias de más bajos recursos, tanto en las áreas urbanas como en las rurales". Deberá además... "promover el planeamiento y el desarrollo ordenado de las áreas urbanas y centros poblados y formular planes de inversión en obras de uso público con el propósito de provocar un mejor uso de la tierra, la localización adecuada de áreas públicas para servicios comunales y otros fines; y el establecimiento de sistemas funcionales de vías de comunicación". Así como... "asesorar a los organismos del Estado y demás instituciones públicas y coordinar las iniciativas públicas y privadas en asuntos de vivienda, urbanización y planeamiento".

2. LA DIRECCION GENERAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

Mediante convenios celebrados entre el Gobierno de Panamá y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), en 1967, se es-

tableció la Oficina de Desarrollo Comunal Urbano (ODCU). Al crearse la Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad en Junio del presente año, ODCU se integró a esta nueva agencia gubernamental.

Dicha oficina fue establecida con el propósito de ejecutar un programa tendiente a "aliviar las tensiones sociales más agudas de las áreas seleccionadas en la Ciudad de Panamá (Barriadas de Demostración), áreas que carecen de recursos económicos, y que están densamente pobladas; tensiones que se originan de las viviendas inadecuadas, del desempleo, mal empleo, educación inadecuada, falta de instrucción vocacional, falta de servicios de salud, de facilidades sanitarias, de agua y de otros servicios públicos".

El citado Convenio establece específicamente:

"El propósito de este préstamo es aliviar las tensiones, a través de la construcción de Centros Comunales, escuelas, centros de recreación, mejoramiento físico de las barriadas, como también la facilitación de préstamos para el mejoramiento y reparación de la vivienda, ya sean individualmente o colectivamente.(6)

Al finalizar el año de 1968 había 11 barriadas de emergencia incorporadas al Programa de la Oficina de Desarrollo Comunal Urbano. En 1969 el número de estas barriadas vinculadas al Programa se eleva a 30.

V. ACCION SEGUIDA Y RECURSOS DISPONIBLES

El Instituto de Vivienda y Urbanismo es una entidad autónoma y opera con recursos provenientes de préstamos de agencias internacionales, subsidios, impuestos y operaciones propias. Sin embargo, sus recursos son aún exiguos frente a la magnitud del problema.

Programas de distribución de lotes en barriadas de emergencia fueron emprendidos desde la creación del IVU, en comunidades que presentaban proliferación de casas brujas.

En 1965 fueron distribuídos alrededor de 1500 lotes en 3 comunidades del área metropolitana, entre familias a las que hubo que reubicar y en algunos casos, trasladar de una comunidad a otra que fue creada para absorber la población del área de terreno que debía ser desocupada para fines determinados. Estas comunidades han sido

(6) Convenio de Préstamo entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América para el Mejoramiento Urbano. Enero de 1967.

dotadas de servicios mínimos y de cuatro escuelas elementales, construídas con la participación de los moradores y de miembros del Servicio Nacional de Voluntarios.

La experiencia proporcionada por estos programas, fue decisiva para que las autoridades del IVU decidieran extender y ampliar las actividades en beneficio de moradores de barriadas de emergencia. Se procedió a elaborar un nuevo proyecto, con la colaboración de la Agencia para el Desarrollo Internacional, que aportó B/.3,000,000 ($ 3,000,000). El costo total del Proyecto es de B/.4,697,407 ($ 4,697,407) y la diferencia, B/.1,697,407 ($ 1,697,407) corresponde al aporte del IVU. Su objetivo es el de beneficiar a 4 mil familias de barriadas de emergencia mediante distribución de lotes y préstamos en efectivo y en materiales de construcción para el mejoramiento o edificación de sus viviendas. Las obras comunales serían realizadas con la colaboración de los beneficiarios. El proyecto incluía la construcción de 5 escuelas primarias, 2 escuelas secundarias, 2 centros de salud, 3 centros para la producción de materiales de construcción y obras mínimas de urbanización en Panamá, Colón y Veraguas. Fue iniciado en el sector denominado Nuevo Veranillo en Septiembre de 1966.

Dentro de este proyecto, se puso en ejecución un nuevo plan de viviendas mínimas, consistentes en una estructura a la que se llama Piso-Techo, por constar sólo de estos dos elementos. (Ver Anexo No. 2). El plan comprendía la dotación del lote de terreno y un piso de cemento, techo de zinc con elementos prefabricados, así como préstamo en materiales para la terminación de la vivienda, cuyo costo total es de B/.500.00 ($ 500.00). Los lotes tienen un área promedio de 300 m2 a razón de B/.1.50 el metro cuadrado. La estructura es de 3,60m x 6.00. Se ha previsto la ampliación futura de la vivienda que puede llegar a medir 60 m2., con 3 recámaras, sala-comedor, baño, cocina y portal. Las facilidades para el pago de una vivienda de este tipo, incluído el terreno, son amplias. El beneficiario cuenta con un período de gracia de un año para el inicio de los pagos que fluctúan entre B/.9.00 y B/.10.00 ($ 9.00 y $ 10.00) mensuales. El costo total del beneficio es de alrededor de B/.900.00 ($ 900.00) con 10 años de plazo al 6% de interés anual.

Hasta la fecha, el IVU ha entregado en la ciudad de Panamá, 500 viviendas de este tipo a igual número de familias.

Por otra parte, se ha procedido a la distribución de lotes en los cuales las familias favorecidas han procedido a la construcción o mejoramiento de sus viviendas con créditos hasta de B/.500.00 y

mediante los cuales obtienen préstamos en materiales en los Centros de Producción de Materiales de Construcción.

Para los trabajos de terminación de la vivienda, los adjudicatarios contaron con asesoría técnica, por parte del IVU. Además, el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos, organizó en el Centro Vocacional de la Comunidad de Nuevo Veranillo, cursos de albañilería, carpintería y colocación de mosaicos, en los que participaron jefes de familia que habían obtenido una vivienda Piso-Techo o un lote de terreno.

Esta comunidad cuenta con asistencia de tipo social por parte del IVU; se organizaron grupos de vecinos según edades e intereses para actividades culturales y deportivas, y se labora en forma conjunta por el bienestar de la comunidad. De igual forma, esta labor se extiende a otras barriadas en las que el Instituto ha introducido servicios mínimos como calles, agua y ha procedido a la reubicación de las viviendas en forma organizada, procediendo a legalizar la permanencia de las familias mediante la compra de lotes a plazos de 10 años.

Al mismo tiempo, La Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad, se encuentra laborando en diversas localidades en pro del bienestar comunal mediante la utilización de los recursos con que cuenta cada comunidad. El espíritu que guía su acción está claramente definido en la Memoria presentada por la Dirección a los altos personeros del actual Gobierno de Octubre del presente año, y que en su título V, "Procedimientos de Trabajo", expresa: "Para ejecutar un Programa Nacional para el Desarrollo de la Comunidad se han establecido los siguientes procedimientos de trabajo: consultar la opinión de la población atendida con el propósito de lograr la plena participación en todas las actividades que se planificarán y emprenderán para su propio desarrollo. Se trata de que las colectividades tracen por sí mismas, planes de acción para su propio desenvolvimiento y beneficio, de tal suerte que los proyectos comunales tengan una imagen de pertenencia a la comunidad y no a los agentes institucionales de cambio. Los planes concebidos por este sistema, aseguran siempre el desarrollo de la iniciativa de la comunidad, que ella misma estudia a través de discusiones con todos los integrantes de las localidades.

"Una vez que se haya ganado la confianza de los moradores de la comunidad mediante la consulta de la opinión pública a través de reuniones, visitas, entrevistas, conferencias, y discusiones informales, etc., se debe proceder al estudio de la comunidad en forma

exhaustiva: su configuración geográfica, su estructura social, su modo de vida y especificar los problemas sociales y económicos que existen en el ambiente. El principio cardinal del trabajo, es que la gente esté consciente de las actividades y dispuesta a participar en ellas en forma activa y responsable.

Luego de tener un conocimiento adecuado de la comunidad y cuando los moradores hayan comprendido los resultados de los estudios realizados, el Trabajador Comunal procederá a orientarlos y capacitarlos en cuanto a organización, planificación y ejecución de planes, utilización de recursos humanos y económicos, disponibles en la comunidad.

"La orientación y capacitación para el desarrollo, prerequisitos fundamentales para planear actividades o proyectos, se logran a través de cursos de adiestramiento, talleres de trabajo, mesas redondas, conferencias, seminarios, demostraciones de métodos y sistemas efectivos, giras de observación, laboratorios de conducta humana y vivenciales, etc. En cada una de esas actividades deben participar los dirigentes comunales, a quienes se les ofrecerán los servicios técnicos que los programas requieran...

Continuamente, en los diferentes niveles y lugares, se procura lograr la coordinación indispensable de otras agencias oficiales y privadas para lograr la plena ejecución de las diferentes actividades del programa.

"Finalmente, se hace una evaluación del trabajo realizado, en cuanto a las actitudes sociales y al aspecto económico de la comunidad, con el fin de comprobar si los objetivos y medidas planeadas están siendo cumplidas" (7)

Mediante los Convenios de Préstamo y de Donación celebrados entre el Gobierno de Panamá y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), se asignó la suma de 3.2 millones de balboas ($ 3.2 millones) para el citado "PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO". No obstante, por razones que no es del caso analizar aquí, una vez vencido el plazo (dos años) para la realización del Programa, y por no haberse podido gastar e invertir sino una pequeña parte de los fondos, la Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad solicitó la renegociación del citado convenio con dos fines principales: agilizar los proyectos en las barriadas o comunidades vinculadas al Programa y poder utilizar parte de los recursos económicos en otras áreas del país, incluyendo las áreas rurales en donde se origi-

(7) Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad. Memoria - Panamá, Octubre de 1969.

nan problemas sociales y económicos que generan la migración interna y acentúan el problema de las barriadas de emergencia.

Mediante Decreto de Gabinete No. 147, de 3 de junio de 1969, fue creada la Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad. Esta Dirección General no sólo ha mantenido, sino ampliado sus servicios en las barriadas de emergencia y ha establecido proyectos en toda la República.

Para la ejecución de los proyectos en las barriadas de emergencia, así como los proyectos en las comunidades de base, el Gobierno Panameño ha asignado a la Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad, para los últimos seis meses de 1969, la suma de 404, 082.35 balboas ($ 404,082.35). Por otra parte, la Agencia para el Desarrollo Internacional ha puesto a disposición del Gobierno Panameño la suma de 1,001,201.82 balboas ($ 1,001,201.82) y 1,628, 954.85 balboas ($ 1,628,954.85), remanentes de la donación y del convenio anteriormente citados.(8)

La Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad cuenta, además, con 100,000 balboas ($ 100,000) de contribución de la CARE en equipos y materiales para proyectos locales.

Es decir, que la Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad, cuenta actualmente con alrededor de 3.0 millones de balboas ($3.0 millones), para la ejecución del Programa Nacional para el Desarrollo de la Comunidad. Una apreciable cantidad de esa suma es destinada a las barriadas de emergencia; el resto, a comunidades rurales y urbanas de todo el país, en donde se originan, como ya se dijo, problemas que en última instancia pasan a dichas barriadas.

Actualmente, la Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad realiza diligencias tendientes a lograr mayores recursos económicos y técnicos para la ampliación de su Programa tanto en el área urbana como en el área rural.

VI. ACCION PROPUESTA

El Instituto de Vivienda y Urbanismo continuará en la labor en que se halla empeñado frente al problema de las barriadas de emergencia. Las experiencias logradas hasta la fecha son inestimables y se constituirán en valioso indicador de las acciones próximas. Está en proceso la evaluación del Proyecto IVU-AID, a fin de cono-

(8) Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad. Memoria - Panamá, Octubre de 1969.

cer a fondo sus logros, dificultades y alcances; de este modo, se aprovechará la experiencia para la ejecución de un segundo proyecto de próxima tramitación. El mismo está encaminado al beneficio de 5.000 familias de bajos ingresos, no sólo de barriadas de emergencia, sino de tugurios en zonas urbanas deterioradas. El costo total se calcula en B/.7,500.000 ($ 7,500,000) y participará en el financiamiento: el AID, con B/.5,000,000 ($ 5,000.000).

El plan comprende el traslado de moradores de tugurios a nuevas comunidades, donde se les adjudicará un lote, una vivienda Piso-Techo y préstamos en materiales para la terminación de la vivienda; en algunas comunidades se reubicará a los moradores y se procederá a legalizar su permanencia en el lugar, contando también con la oportunidad de obtener préstamos en materiales de construcción. Se proveerá a las comunidades de letrinas y tanques sépticos, escuelas, centros de salud y casas comunales.

Se proyecta introducir una modificación sobre el tipo de vivienda, consistente en la terminación de la estructura piso-techo en su primera etapa; es decir, que la vivienda se otorgará forrada a fin de evitar problemas que se presentaron en el Proyecto anterior.

Este proyecto será de valiosa ayuda al alivio del problema habitacional de barriadas de emergencia y tugurios urbanos. Pero la actividad no se limita a la dotación de tierras y viviendas. Se programa una ardua labor de tipo social para la integración de las familias a las nuevas comunidades y la educación de las mismas para una productiva labor de tipo comunitario en sus respectivas localidades.

La Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad se propone continuar con su labor, dentro de la cual las barriadas de emergencia reciben atención especial.

En el capítulo anterior, se describió el procedimiento seguido en la acción. Como complemento de ese proceso, y en atención a las necesidades reales y problemas concretos de las barriadas de emergencia, surgen los proyectos de obras materiales que, si bien es cierto que no son en sí un fin, constituyen un medio efectivo para lograr cambios positivos en la conducta de la gente, para el desarrollo de destrezas o habilidades que les permita participar con mayor eficacia en el estudio, análisis y satisfacción de sus propias necesidades.

En el Programa iniciado por la Oficina de Desarrollo Comunal Urbano en las barriadas de emergencia, y continuado y ampliado por la Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad, la acción propuesta para tales comunidades nace de los mismos moradores y se ejecuta mediante la acción conjunta entre éstos y dicha

institución con la colaboración de otras agencias estatales. El listado de proyectos que se presenta en el Anexo No. 3 refleja la acción tomada siguiendo el aludido procedimiento. Las barriadas a que se refiere dicho listado son en su totalidad barriadas de emergencia que reciben los beneficios del Programa para el Desarrollo de la Comunidad.

Otro ejemplo práctico de la acción propuesta para las barriadas de emergencia, bajo el Programa para el Desarrollo de la Comunidad, lo constituye la ayuda económica y asistencia técnica a varias comunidades. A este respecto, la memoria de la Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad, ya citada en el presente documento, informa sobre ayuda financiera, mediante créditos y préstamos para la realización de obras de beneficio comunal en 8 diferentes comunidades. Dicha ayuda se utilizó para el arreglo de calles, instalación de tanques sépticos, tendidos eléctricos, levantamiento de planos topográficos y otros. La asistencia técnica va desde el asesoramiento a grupos cooperativistas y de litigantes sobre derecho a la tierra, hasta la solución de problemas de ingeniería, sanidad y utilización de fondos.

Al mismo tiempo, se establecieron acuerdos con el IVU sobre lotificación en las barriadas de emergencia, habiéndose iniciado a la fecha los proyectos respectivos en cinco barriadas.

Con la acción que actualmente ejecuta el Programa de la Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad en las barriadas de emergencia, se está beneficiando una población de alrededor de 60,000 personas.

Es de esperarse que para hacerle frente al volumen de necesidades que surgirá del acelerado incremento demográfico de las barriadas de emergencia en los próximos años, puedan elevarse los recursos del Programa de la Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad, a tal punto que su participación en la solución del problema de esas áreas marginadas, sea mucho más efectiva.

Las experiencias obtenidas hasta el presente en el trabajo con las barriadas de emergencia son más bien halagüeñas. Se ha logrado cambios positivos en la conducta de numerosos individuos y grupos locales; como consecuencia de esto, hay una mayor participación de los habitantes en las actividades de mejoramiento comunal. Aunque se producen conflictos entre los moradores, se observan mejoras en sus relaciones sociales. Muchas obras materiales de beneficio se han realizado en las barriadas, gracias a la iniciativa, al interés y el esfuerzo de los propios habitantes.

Los servicios prestados por el Programa de Desarrollo de la Comunidad y el Instituto de Vivienda y Urbanismo, así como la cooperación de otras agencias, han estimulado la participación de los moradores, ya que la magnitud de la tarea por realizar allí supera sus posibilidades. En consecuencia, se requiere la continuidad en la prestación de una serie de servicios por parte de las agencias del Estado. Los servicios que con mayor urgencia se requieren todavía, son:

1. Asistencia Técnica
   a. Asesoría de Grupos locales
   b. Adiestramiento de líderes locales y dirigentes de Asociaciones Comunales.
   c. Trabajos de ingeniería, planos, diseños, dirección de obras, etc.

2. Asistencia Financiera
   a. Crédito
   b. Donaciones

3. Servicios de Salud
   a. Centros de Salud
   b. Asistencia Médica y Asistencia Social
   c. Servicios Sanitarios (drenajes, rellenos, otros)
   d. Saneamiento Ambiental (acueductos, pozos, alcantarillados)

4. Calles y Caminos
5. Viviendas
6. Electricidad
7. Transporte
8. Empleo
9. Recreación y esparcimiento
10. Asesoría Legal
11. Equipo de Trabajo

VII. ACCIONES QUE CONVENDRIA TOMAR

No hay duda de que el problema que constituyen las barriadas de emergencia es grave y de que cada día se torna más agudo. Ello implica que la acción a tomar debe contribuir al menos a contrarrestar su acelerado crecimiento.

Las experiencias respecto a las medidas que se han puesto en práctica para la solución del problema de dichas barriadas, han demostrado que nunca serán suficientes los paliativos dados para atenuar algunos de sus más visibles efectos. Como ya se dijo en otra sección del presente documento, son diversos los motivos que condicionan el problema en cuestión. Tales factores son, ante todo, de tipo económico y sociológico.

El análisis de los estudios más recientes hechos en las barriadas de emergencia, ha demostrado que un alto porcentaje de sus habitantes provienen de otras provincias del país con una economía eminentemente agrícola.

El resto, lo constituyen familias procedentes del área Metropolitana y de muy bajos ingresos económicos. El desempleo, el subempleo, los bajos ingresos per cápita y por familia, impiden a numerosas personas el pago del alquiler de la vivienda en la ciudad, cuyo costo rebasa su capacidad económica. De ahí, que tales grupos encuentren en las barriadas de emergencia la solución a ese y a otros problemas que pueden confrontarse en los barrios de casas de inquilinato.

Ante los hechos y la situación planteada, la acción que debe tomarse en lo sucesivo ha de iniciarse con un proceso de planificación que conduzca al país a un desarrollo más equilibrado. El paso siguiente ha de ser el de ejecución de una política económica y social que beneficie, por igual, a todos los sectores populares.

Aun cuando las autoridades han encaminado sus esfuerzos a la solución del problema, la acción se ha visto limitada en diversos aspectos.

Hay factores que, es preciso tomar en consideración para la ejecución futura de la acción a tomar frente al problema de las barriadas de emergencia.

Ante todo, es primordial llegar a una organización de los métodos empleados y de los recursos disponibles, así como a la aplicación de medidas que contribuyen decisivamente al logro de los fines propuestos.

Nos permitimos sugerir la consideración de ciertas medidas que creemos de aplicación necesaria:

1. **Definir áreas de prioridad** en la atención del problema, de acuerdo con características particulares, como grado de deterioro, volumen y tipo de población, niveles de urgencia, ubicación y su incidencia en otros problemas sociales, económicos y urbanísticos.

2. **Concentración de los recursos** estatales destinados al renglón "vivienda" en una sola Institución, en este caso, el IVU, para de esta manera disponer de un activo fuerte para el financiamiento de viviendas y lograr la centralización de la actividad estatal en materia de vivienda.

3. **Fomentar e impulsar la creación de asociaciones de ahorro y préstamo** para la vivienda, entre las familias de bajos ingresos, de ser posible con subvención por parte del Estado.

4. **Utilización de la fuerza laboral** de los grupos de desempleados y sub-empleados para programas de vivienda de esfuerzo propio, combinados con programas de formación vocacional.

5. **Planificación regional,** con miras a frenar la migración rural urbana, estimulando y desarrollando polos de crecimiento estratégicamente ubicados en todo el país. Mediante la dotación de servicios públicos y facilidades comunales a ciertas áreas, se estimulan la afluencia de migrantes a ellas, de un modo racional y equilibrado, a la vez que se disminuye el éxodo hacia puntos cuya capacidad de absorción está saturada.

6. Ejercer un **control organizado y firme** que evite la proliferación de casas brujas en áreas destinadas a otros usos.

7. **Habilitación,** con servicios mínimos y parcelación de lotes, de zonas destinas a absorber en forma ordenada a la población que busca un trozo de tierra vacante para la edificación de una vivienda mínima.

8. Lograr una **acción conjunta entre las diversas entidades** estatales para su participación en proyectos de desarrollo, a fin de dotar de servicios públicos y facilidades comunales, a las comunidades escogidas para definitivos asentamientos.

El IVU no puede, sin ingentes y costosos esfuerzos, y a corto plazo, satisfacer todas las necesidades de una Comunidad en desarrollo.

9. Estimular, organizar y orientar la formación de **Asociaciones de Vecinos** en las comunidades, para la creación de conciencia comunitaria entre sus miembros y la realización de actividades encaminadas a la organización y el desarrollo de la comunidad. Esto sería aplicable no sólo a las comunidades creadas por el Instituto sino también a aquellas surgidas de modo espontáneo, en las que un control por parte de sus integrantes, permitirá establecer cierto orden en los asentamientos y la reserva de terrenos para obras comunales a realizarse en un futuro próximo.

10. Coordinación entre las agencias estatales que se ocupan de los aspectos sociales del desarrollo comunal de las barriadas de emergencia y de las nuevas comunidades populares, para canalizar y organizar los recursos y esfuerzos que se dedican a las mismas.

TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE MEXICO

1.- Definición del Problema.-

Las poblaciones marginales son aquellas formadas por familias que han invadido terrenos ajenos, sea de propiedad privada, municipal, estatal o federal, con el objeto de construir sobre ellos sus viviendas y, en tal forma, creando presiones de carácter político y social que las ayudan a obtener el apoyo y los recursos del gobierno.

Tales movimientos, aparentemente caóticos, son, sin embargo, bien organizados y actúan en forma clandestina durante las etapas preliminares y se aprovechan de toda ocasión, política o económica, para llevar a cabo sus objetivos. Sobre un terreno previamente elegido efectúan una subdivisión en pequeños lotes e, inmediatamente levantan una choza con cualquiera clase de materiales baratos, fáciles de unir, tales como madera de segunda clase, planchas de metal, cartón, papel, etc., con el objeto de obtener lo que legalmente podría denominarse "vivienda" y que, conforme con la constitución política mexicana no puede ser desposeída, desarmada o desalojada.

Los asentamientos clandestinos son construídos sin los más elementales servicios -agua corriente, alcantarillado, electricidad, etc.- y aparecen debido a situaciones de emergencia como la falta de vivienda con bajos cánones de arrendamiento, para hacer frente a los grandes movimientos migratorios del campo hacia las ciudades, debido a las mejores posibilidades que éstas ofrecen de una mejor vida. Los invasores se aprovechan de la constitución mexicana del año 1917, y de los artículos 1.151 al 1.157, del Título II del Código Civil, que prevé la ocupación de terrenos vacantes, otorgando la propiedad de ellos a aquellos ciudadanos que pueden ocuparlos por más de cinco o diez años (dependiendo del tipo de acción). Esta disposi-

ción ha tenido como efecto muchas invasiones de terrenos vacantes. Aunque carece de servicios urbanos elementales, la subdivisión preliminar sigue un modelo cuadriculado, pero en algunos casos carece de todo orden y se presenta como la yuxtaposición de chozas, una después de la otra, lo cual representa el máximun del caos en lo referente a asentamientos clandestinos y constituyen lo que se denomina "ciudades perdidas".

La ciudad de México, como muchas otras ciudades mexicanas, experimenta una apremiante demanda de espacio donde vivir a un costo razonable, lo que provoca la invasión -en muchos casos violenta- de extensiones vacantes, las cuales terminan en arrendamientos u otro tipo de arreglos con el dueño, generalmente en forma de anormalidad legal. Muchas veces los terrenos invadidos se adquieren de personas que no son los dueños legítimos.

La choza original evoluciona desde la vivienda fabricada con materiales de desecho a los cimientos de piedra y paredes de adobe o ladrillo, al comienzo con un sólo cuarto. De las chozas originales sólo queda un porcentaje pequeño. Posteriormente, el resto de la vivienda sigue mejorando (se le agrega un nuevo cuarto, un baño, la cocina, etc.) o la construcción comienza a deteriorarse.

De acuerdo con los actuales reglamentos sobre planeamiento para la Ciudad de México y otros Estados del país todas las nuevas subdivisiones deben contar con la correspondiente autorización y, anticipadamente, con los servicios municipales que, generalmente, cuestan bastante caros y hacen que el costo de la tierra sea demasiado elevado para las familias que integran los asentamientos clandestinos. De esta manera, la única posibilidad que ellos tienen es la de construir sus casas sobre terrenos carentes de servicios públicos, pero inmediatamente crean una situación de ilegalidad, sin derecho a ninguno de los beneficios municipales. Cuando los terrenos invadidos pertenecen al Estado, los pobladores clandestinos no pagan nada anticipadamente, pero la situación corriente es el pago de una comisión a los promotores o dueños particulares, suscribiendo una promesa de venta, generalmente en condiciones fáciles de cumplir.

Con esta situación bastante irregular, las poblaciones clandestinas constituyen un campo fácil y provechoso para personas deshonestas, quienes se destacan como dirigentes y hacen su carrera de estos negocios y sus fortunas de este ventajoso clandestinaje. Se apropian de toda la tierra que les es posible para sí mismos y, en muchas ocasiones, gente de esta especie también vende los terrenos que no les pertenecen, a personas ingenuas, que son las víctimas fáci-

les de engañar y que están urgentemente necesitadas de una habitación donde vivir.

Cuando resultan afectados propietarios particulares, ellos generalmente llegan a un acuerdo con los invasores, vendiéndoles finalmente sus tierras en muy buenas condiciones. Dado que muchos de estos terrenos están ubicados en zonas malas o en lugares inconvenientes (peligros de inundaciones, desechos industriales, etc.), los asentamientos clandestinos se convierten en una forma de hacer posible la venta de estas tierras, que de otra manera serían invendibles, de tal manera que no es extraño encontrarse con situaciones en que los propios dueños han sido los que han promovido la invasión.

2. Extensión del problema

Los asentamientos clandestinos demuestran un crecimiento incesante como resultado del aumento de la clase trabajadora. A comienzos de 1952, la superficie que abarcaban estos asentamientos representaba el 23,5% de toda la superficie urbana de la Ciudad de México. A fines de 1955, esa superficie había aumentado al 30% y, al presente, en 1969, puede calcularse, en forma bastante conservadora, en un 40%, sin incluir las zonas vecinas del Estado de México.

El fenómeno aparece en todas las ciudades más grandes del país y se torna más agudo en aquellas ciudades con desarrollo económico más fuerte. La situación depresiva de estas zonas otorga a las ciudades mexicanas una estructura urbana muy deficiente, pues en ellas no se aplican los principios elementales de planificación de ciudades modernas, ni en lo técnico ni en lo humano, y su situación se deteriora por la falta de guía y planeamiento sistemático en la ejecución de las casas. Dentro de este enfoque, las colonias marginales son el foco original de muchos problemas en cada aspecto de la vida urbana, principalmente urbanísticos y, desde luego, referidos a vivienda, a trabajo, a circulación, a transporte y a recreación.

De acuerdo con las investigaciones que ha hecho el Instituto Nacional de la Vivienda, hay un número calculado de 180.000 viviendas de este tipo, en donde una sola regadera, un baño, corresponde a 298 personas. A falta de drenaje, el servicio sanitario se substituye muy precariamente por un 10% de fosas sépticas, un 40% de letrinas y el resto se hace en el campo abierto. El incremento anual para la Ciudad de México se considera de por lo menos 20.000 habitantes promedio, de acuerdo con la información que se registró en la Oficina de Colonias Proletarias para el Distrito Federal.

Si tomamos la Ciudad de México como la capital del país y, que en cierto modo, refleja las condiciones generales de toda la Re-

pública, sus datos relativos podrían ser considerados como una referencia general. Así, para 1969, los fraccionamientos clandestinos podrían representar, por lo menos, un 17% del total de viviendas de la República, de las cuales el INV señala que el 43% puede ser totalmente eliminado y debe ser hecho de nuevo, mientras que el 57% puede aún ser mejorado por la adición de nuevos cuartos, cocinas o baños, puertas y acabados generales.

3. Política seguida

Frente a los fraccionamientos clandestinos, el Gobierno respondió con una legislación especial para las áreas involucradas y se les denominó "Colonias Proletarias", promulgada por Decreto del 21 de Julio de 1943. A partir de entonces, pues, este tipo de colonias tiene ya una base legal que las hace diferentes de los demás fraccionamientos. En virtud de esta ley, las obligaciones del fraccionador privado se transfieren a las autoridades.

En 1949, otro Decreto estableció que era de utilidad pública el mejoramiento de las viviendas para las personas de bajos ingresos y la gente pobre, a pesar de que estuvieren aceptados legalmente por parte de las autoridades y aunque hubieran sido formadas clandestinamente. Como una conclusión, puede decirse que no hay una manera fija de atacar este problema y la política de acción va desde la persecución policíaca hasta las actitudes paternalistas más protectoras.

a) Reconocimiento oficial del hecho

El reconocimiento oficial del hecho no quiere decir, necesariamente, que se legalicen las propiedades inmediatamente y señala una actitud paradójica de parte de la Administración Pública, pues entrafia una aceptación semi-oficial de algunas colonias clandestinas o, por lo menos, un silencio muy práctico, cuando la invasión de la tierra no interfiere con el plan regulador o con las obras públicas inmediatas o cuando los colonos y propietarios afectados han llegado a un acuerdo; además y aunque no esté totalmente legalizado el asentamiento y, como ocurre la mayoría de las veces, tenga anormalidades de tipo legal, se puede empezar a hacer las tramitaciones si las casas han empezado a ser construidas con materiales permanentes y en forma definitiva.

Una de las razones por las cuales las autoridades no aprueban abiertamente la legalización, es en primer lugar, porque el Código Urbano obliga a tener los servicios de vía pública por adelantado, y después a causa de estas leyes especiales es el Gobierno el que tiene que pagar el costo del desarrollo de la tierra, gastos que, generalmen-

te, quedan en una tercera o cuarta prioridad ante las demás necesidades públicas.

Finalmente, una política abiertamente enfocada a suministrar muchas facilidades para conseguir tierra barata, atraería más gente de la provincia, aumentando los problemas de crecimiento social, que son indeseables para el estado actual de nuestras ciudades en México. Hasta ahora la ley mexicana permite a los asentamientos clandestinos ser legalizados, cuando el 80% de su tierra ha estado ocupada definitivamente por los pobladores y siempre que estén efectivamente viviendo ahí.

b) Uso de la fuerza

El uso de la fuerza ha sido utilizado cuando las pláticas de persuasión han resultado inútiles. Este fue el caso de un parque nacional al norte de la Ciudad de México. Sin embargo, la fuerza nunca ha sido la acción inmediata, y, de hecho, ha sido empleada siempre dentro de la ley y, en general, para proteger propiedades de la ciudad, en la mayor parte de los casos, destinadas para el uso público, como parques, carreteras y hasta puentes.

c) Traslado de colonias

El traslado de los colonos a otros lugares, a zonas que han sido especialmente proyectadas, sean permanentes o improvisadas y temporales, se ha hecho cuando los fraccionamientos clandestinos están interfiriendo obras públicas, principalmente la red vial para las ciudades o cualquier otro servicio comunal. En el campo privado se le paga a los colonos una cantidad de dinero para que evacúen el lugar en forma pacífica.

Desde luego, este tipo de acción no resuelve el problema y únicamente significa un simple movimiento de gentes. Como nunca ha habido una educación preliminar, ni trabajo social, su valor para elevar el standard de vida de las familias es completamente inútil. No es raro por lo tanto, que un tiempo después que las familias hayan sido transferidas, éstas regresen al mismo o a otro lugar y empiecen a crear el problema en otra parte de la ciudad, ya que estos tipos de programas están habitualmente dejados al "laissez faire". Lo que importa en realidad, es la red vial para la ciudad o la construcción de elementos para alguna feria u olimpiada y el factor vivienda y, desde luego, el problema de la colonización marginal, no es una finalidad en sí, sino un problema que es necesario resolver indirectamente.

Un caso semejante sucedió con un establecimiento especialmente proyectado para los colectores de basura, los basureros de la Ciu-

dad de México, los cuales vivían en algo semejante a cuevas hechas dentro de las montañas formadas por la basura. Estos colonos fueron trasladados a una población totalmente nueva, asignándoseles casas de acuerdo a sus ingresos y a su composición familiar. Aunque su trabajo es considerado ser el extremo máximo de pobreza y de miseria moral de toda la sociedad, muchos de ellos abandonaron sus casas porque no se sentían a gusto en ellas

d) Donaciones de terrenos

Una nueva política que se está poniendo en práctica ahora, es desarrollar la tierra, fraccionarla, urbanizarla y destinarla a sindicatos y grupos organizados; cada uno de ellos la subdivide y la asigna a las familias registradas que pertenecen al grupo que patrocina el proyecto. Esta política está acompañada por la venta de materiales de construcción sobre bases no lucrativas, la que será descrita más adelante con más detalle.

4. Instituciones responsables para la acción

a) El Instituto Nacional de la Vivienda (INV)

Es la institución federal a cargo de resolver los problemas de vivienda de la nación.

En lo que se refiere a los fraccionamientos marginales, su acción ha consistido, principalmente, en investigaciones socio-económicas y en proponer las posibles soluciones y proyectos. Su labor tiene énfasis principal en vivienda, pero también se preocupa de los elementos y servicios públicos necesarios; así, promueve la construcción de escuelas, de mercados, líneas de transporte, etc.

Más adelante se describirán algunos proyectos interesantes en los cuales está trabajando el Instituto, los que todavía están en una fase experimental.

El Instituto de la Vivienda ha resuelto parcialmente el problema de los colonos, que han sido removidos a causa de la ejecución de trabajos de utilidad pública. Es conveniente subrayar que el Instituto inició sus actividades suministrando casas para este estrato social. Se trata de dar el espacio mínimo a las familias, a fin de poder multiplicar los recursos y poder construir más casas. Las casas eran decentes, estaban muy bien proyectadas, más amplias que las barracas de las colonias marginales y se suponía que iban a elevar automáticamente el nivel de vida y de cultura de las colonias, aunque en forma gradual, como es lógico, ya que en este caso era gente que estaba acostumbrada a no tener absolutamente nada y la actitud del Instituto

era prepararlos para pasarlos a una casa todavía mejor, más amplia, más grande. Desgraciadamente el enfoque fue erróneo, ya que la casa resultó pequeña para los muebles que a ellos les gustaban y que compraron; también muchos de los ocupantes originales no pudieron pagar las bajas rentas. Así fue como las casas fueron tomadas por otras familias de más altos ingresos, para las cuales definitivamente las casas no servían, pues eran demasiado pequeñas para ellas. Empezó otro problema de desajuste, ya que esas otras familias habrían podido pagar viviendas de mejor categoría si hubieran existido en algún lugar, pero tuvieron que aceptar lo que encontraron.

Por otra parte los ocupantes originales, que provenían de las viviendas marginales, hacían sus pagos en forma sumamente irregular, debido a lo cual el Instituto se vió obligado a trabajar con grupos más responsables, considerando que, de una manera u otra, se establecían beneficios económicos para la población, al trasladarse a esos programas de vivienda oficial familias de más altos ingresos -aunque no muy altos, sino clase media baja, grupos obreros- ellos dejan en otros lugares de la ciudad, algún tipo de viviendas vacías, que son ocupadas por otras familias.

El bajo ingreso de la gente y los problemas políticos, han sido siempre grandes escollos para el trabajo del Instituto de la Vivienda y, puede decirse, que su labor más consistente, continua y seria, ha sido la búsqueda de nuevos tipos de viviendas con alcance para la totalidad del país, tanto en los aspectos urbanos como rurales y, al respecto, una de las finalidades principales, es la de reducir el costo de la construcción por cualquier medio posible.

b) Las Municipalidades

Otras instituciones involucradas en esta acción, son las Municipalidades, cada una de las cuales resuelve su problema de la vivienda por sí misma; la falta de recursos en la mayor parte de los casos, las obligan a solicitar ayuda oficial que se hace a través de canales establecidos, tales como el Instituto de la Vivienda o el Banco de Obras Públicas. Algunas más fuertes, han sido la de la ciudad capital o sea el Distrito Federal, la de Acapulco y todas las de las poblaciones de la frontera norte.

Algunas ciudades grandes que están enfrentándose al problema independientemente, son por ejemplo, Guadalajara, Monterrey y Hermosillo, que tienen instituciones locales para resolver la vivienda. Por falta de recursos, ninguna de ellas puede tampoco resolver el problema totalmente en lo que se refiere al número necesario de casas, aunque en lo referente a calidad, tienen una gran calidad arquitectónica y urbanística.

c) Los Bancos

La acción de los Bancos se refiere principalmente a investigaciones de carácter socio-económico, ya que no realizan ninguna promoción hacia estos segmentos de la población, que para los efectos: del crédito, no son considerados sujetos responsables.

d) Los Institutos de Seguridad Social

Entre éstos, los más importantes son el Instituto Mexicano de Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado, los cuales suministran ayuda financiera a sus miembros afiliados, que consiste usualmente en préstamos a largo plazo que oscilan entre 5 y 15 años, con 8% de interés, que es la tasa más baja para este tipo de préstamo. Estos dos institutos, que son a la vez, las organizaciones mexicanas más ricas, exigen al solicitante tener su terreno completamente legalizado y con todos los servicios municipales, de tal manera que condicionan su acción a la aprobación de la Municipalidad. Estos institutos construyen también departamentos dentro de sus programas regulares.

e) La Secretaría de Gobernación y la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Estas también actúan en materia de asentamientos clandestinos, pero a través de las instituciones municipales, tanto la Municipalidad misma como las llamadas Juntas de Mejoramiento Cívico y Material.

A esta coordinación general, comúnmente sigue la acción en los términos descritos anteriormente. La Secretaría de Gobernación trabaja en la organización y el enfoque, mientras que la Secretaría de Patrimonio se enfrenta con los problemas legales de la propiedad y de los bienes.

f) La Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública

Esta repartición trabaja parcialmente con el problema, suministrando servicios sanitarios a comunidades aisladas, a través de una unidad centralizada que se llama "Unidad Agua", mediante la cual se suministra agua potable, agua para el lavado y servicios para el baño. Realiza su labor en este aspecto especial, principalmente en las zonas rurales.

g) Los comités descentralizados

Estos funcionan como proyectos temporales, sean públicos, privados o mixtos y están a cargo del desarrollo de alguna región en su totalidad. Dentro del cuadro general de sus objetivos, la vivienda es sólo uno de los factores. En este aspecto cabe mencionar a la Comisión de Papaloapán, la Comisión de las Ciudades Industriales,

etc. Este tipo de proyectos es promovido, generalmente, por los Ministerios estatales.

h) Los grupos religiosos o políticos

También éstos trabajan en el campo de vivienda y de organización de la comunidad y, en ambos casos, su finalidad es la de atraer más participantes.

5. Acción tomada y recursos disponibles.

Este capítulo sigue muy de cerca a lo que se ha descrito en política general de acción, restringida siempre por una falta crónica de medios, que hace que el problema sea resuelto sólo en forma parcial. Las acciones que hasta ahora se han tomado, se caracterizan por ser siempre incompletas y por no ser nunca consideradas dentro de un enfoque general integral; a veces se hace un enfoque económico, a veces un enfoque político y así, sucesivamente, pero nunca existe una coordinación general que tenga como finalidad principal la de proporcionar un hogar decente. A veces esto se debe a que la vivienda no es la finalidad principal de la institución involucrada y, otras, porque dicha institución, siendo de vivienda, carece de los recursos necesarios o de una fuerza política suficiente.

En general los recursos pueden ser clasificados en dos categorías: los privados, pertenecientes a los propios colonos de los asentamientos marginales y los públicos, que se traducen en forma de ayudas a las colonias que deben ser trasladadas.

a) El futuro de las colonias depende de los recursos privados de los habitantes, que no reciben ninguna ayuda oficial mientras no están legalizadas sus propiedades. Deben llenar la condición municipal y urbana de la zona; la acción oficial nunca comienza antes de que el 80% de la zona haya sido ocupado. Dicha acción se inicia con el abastecimiento de agua, al que sigue el drenaje, la electricidad, continúa con las guarniciones de las banquetas o veredas, después con el pavimento de las calles. Los gastos son absorbidos por la Municipalidad y pagados por los mismos ocupantes en forma de un impuesto mensual o en otras condiciones muy fáciles de pagar.

El destino de las colonias legalizadas sigue muy de cerca las olas de sus ingresos económicos. Mientras muchos de los colonos mejoran para alcanzar la fisonomía inicial del medio ambiente y realmente elevan su nivel cultural y económico, otros, desgraciadamente, sufren una nueva división del lote, que se hace para permitir la construcción y el arrendamiento de más barracas, incrementando las ya malas condiciones del fraccionamiento. En otras ocasiones, los habitantes mejoran económicamente a tal grado, que se trasladan a otro lugar de

la ciudad y, en el mejor de los casos, venden o arriendan sus hogares anteriores completos, pero el caso común es que lo subdividan y lo conviertan en un lugar hacinado, transformando uno o dos cuartos en un nuevo departamento para arrendar y el baño, si es que lo hay, pasa a ser común para varias familias.

Este tipo de vivienda tiene la desventaja de que permanece escondida y también tiene la desventaja de que está sólidamente construida. La barraca se destruye paulatinamente, en muy corto tiempo y obliga a su renovación inmediata, quiérase o no, pero el otro tipo queda en las mismas condiciones hasta que cambia la situación económica de la familia porque aumenta el valor de la tierra.

Los tugurios y las colonias marginales formadas por barracas, han sido eliminadas sólo cuando afectan el trazo de nuevas obras públicas, casos en los cuales la acción oficial se lleva a cabo en la forma que se ha descrito anteriormente: acción policíaca o paternalismo extremo.

b) Cuando los habitantes tienen que ser trasladados a otra zona, se pueden presentar las siguientes situaciones:

a') Aviso para evacuar la zona, sin ningún pago ni indemnización. En ciertos casos ha sido utilizada la violencia, cuando las primeras pláticas y notificaciones han resultado infructuosas.

b') El pago de alguna indemnización para desalojar la zona. En este caso los ocupantes son libres de trasladarse a cualquier lado que ellos deseen, algunos invaden nuevas zonas, otros consiguen vivienda de parte de las instituciones oficiales o, si están en situación mejor, simplemente se trasladan a otra zona de mejor calidad, sea como propietarios o como arrendatarios.

c') El traslado de los colonos a conjuntos de viviendas patrocinados por las autoridades públicas ha fracasado parcialmente por la falta de preparación preliminar y de trabajo social. A pesar de las grandes ventajas que se ofrecen, que van desde la ayuda para trasladar el mobiliario y los bienes, la exención de impuestos, la obtención de trabajos, bajos pagos, largos plazos para pagar y un real y sincero propósito social de ayudarles, sin ánimo de lucro; muchos inquilinos transfieren sus derechos a otras familias que necesitan la vivienda como ha sucedido en una de las grandes colonias de la Ciudad de México, denominada San Juan de Aragón, en la cual las casas eran suficientemente buenas para atraer a grupos de más elevado ingreso y en que las cuotas de traspaso ahora ya casi son del mismo valor de la casa. Las rentas de arrendamiento en San Juan de Aragón, colonia que fue patrocinada por el gobierno del Distrito Federal, van desde

$ 117 a $ 369 pesos mexicanos (su equivalente en dólares son US$ 10.- y US$ 30.- respectivamente) y el valor de las casas es de $ 25.267.- hasta $ 61.766;- Este conjunto está formado por 9.800 casas individuales de varios tipos; en él los costos originales fueron incrementados en un 5% para cubrir las cuotas de seguro y los factores considerados para determinar el valor del desarrollo urbano, fueron los siguientes: las indemnizaciones, la planta de tratamientos, los sistemas de drenaje y de riego, el abastecimiento de agua, las redes de electricidad, los pavimentos, las banquetas, los puentes, las áreas verdes, los jardines y las plazas. Los costos de la administración de esta colonia son absorbidos por el presupuesto de la ciudad. Originalmente fue proyectada para 45.000 habitantes y ahora se supone que tiene alrededor de 85.000 en total.

Las razones para abandonar las casas fueron, en primer lugar, que los habitantes habían sido forzados a habitarlas, que fueron removidos a un ambiente diferente a lo que estaban acostumbrados y forzados a pagar renta. Además, el dinero en efectivo que podían conseguir a través de los traspasos, se transformó, poco a poco, en una de las razones principales. De acuerdo a rumores que corren, se supone que el 70% de los habitantes de esta colonia ha traspasado las casas, a pesar de que hay sólo un 25% de traspasos registrados oficialmente.

Muchas de estas familias han regresado a las mismas colonias de donde fueron removidas. Ahora cambió el gobierno que existía antes, de tal manera que hay una buena política y ellos han aprovechado para regresar a los lugares en que hay más raigambres de tipo cultural para ellos. Muchas de estas familias hacen esto como un medio de vida, ocupando terrenos e invadiendo zonas marginales, ya que saben que al ser evacuados recibirán una cantidad de dinero o una porción de tierra y muchas veces, hasta una vivienda.

Las cuotas por transferencia eran originalmente muy bajas, pero después de cinco años se han elevado a cifras más altas que el costo de la casa misma, pero son sumas que de todas maneras tienen que ser pagadas a la institución patrocinante.

Esta situación, como se ve, señala un problema de política errónea en lo que se refiere a la relocalización de los habitantes y colonos de los fraccionamientos marginales. El principal obstáculo es que no están acostumbrados a pagar renta y que el nivel cultural de estas familias no les exige vivir en un lugar decente. En consecuencia y a pesar de que estos grandes conjuntos de vivienda han sido un importante alivio para las necesidades de vivienda de las

ciudades mexicanas y que ofrecen muy altos standares en lo relativo a planeamiento urbano y arquitectura, no han constituído una solución para eliminar los fraccionamientos marginales.

6. Acción Propuesta

La acción propuesta se ha referido a nuevos proyectos. Las instituciones que manejan oficialmente la vivienda, han elaborado los proyectos más interesantes basados en la experiencia y tratando de ser realistas en lo que se refiere a las actitudes de la gente y de los recursos de que se disponen. Distribuir todos estos proyectos sería largo y, por lo tanto, mencionaremos únicamente dos proyectos que están en marcha ahora y cuyos resultados -sean éxitos o fracasos- sin duda establecerán una nueva manera de atacar el problema.

El Instituto de la Vivienda está conduciendo un experimento en Matamoros, en la frontera, tratando de encontrar las soluciones para mejorar las colonias marginales, sobre la base de diseños sencillos, ayuda mutua, esfuerzo propio y materiales a bajo costo y sin interés. Se saca provecho de todos los recursos disponibles y se suministra una ayuda financiera muy limitada. El proyecto consiste únicamente en completar las casas actuales con el elemento faltante más importante, aquel elemento que pueda transformar una barraca en un hogar precario, pero decente.

De acuerdo con los deseos del propietario y con la ayuda técnica, la acción se refleja, ya sea en un nuevo cuarto, en una cocina separada, en un baño o en otras combinaciones diversas. En circunstancias que las familias tienen diferentes recursos, diferente tiempo de trabajo, diferentes ahorros en dinero y en materiales de construcción, la solución en cada caso debe ser siempre diferente y es ésto, precisamente, la base de nuestro proyecto. No se está tratando de ofrecer una solución estereotipada ni de hacer la casa tipo ni el plan piloto. El plan piloto se refiere exclusivamente a la organización de herramientas, que ahora consisten en hacer de la fotografía del antes y el después, no la herramienta demagógica que hasta ayer se utilizaba, aunque no se exprese si hubo cambios efectivos en la familia y en su situación económica y cultural. Se utiliza la fotografía para poder hacer un levantamiento, tanto de las casas como del sistema constructivo y de muchas cosas que no pueden ser percibidas por el técnico en tres o cuatro visitas que hace a unas cuantas casas que, en realidad, puede visitar. Esto sirve como base de referencia para hacer un croquis de trabajo y sobre ese croquis de trabajo, en el cual ni siquiera se utiliza la regla "T", sino simplemente un papel cuadriculado abajo, se dibujan las soluciones individuales, incluyendo las es-

tructuras presentes y las ampliaciones propuestas. Este plano o croquis inicial, se hace rápidamente, se presenta lo mejor que se puede, ya que servirá para hacer el levantamiento de la estructura actual, para convencimiento del presunto cliente y, tercero, para el trabajo efectivo, tanto en el gabinete, para los efectos de estudiar los presupuestos, como para el trabajo en el terreno.

Las características del trabajo en el proyecto de Matamoros y su secuencia han sido las siguientes:

1. Una cuidadosa selección del personal, el cual está formado por arquitectos y sociólogos con gran experiencia en el manejo de la gente, en diseño y en trabajos en el terreno.

2. La necesaria información bibliográfica, tanto del pueblo como de sus problemas.

3. Un seminario preliminar y la preparación de cuestionarios y cédulas.

4. Visita oficial a las autoridades municipales y la selección de las posibles zonas de trabajo.

5. Visita de campo a las colonias por trabajar, con pláticas informales con sus habitantes y los líderes de la comunidad.

6. Pláticas formales con los líderes de la comunidad y preparación de una asamblea general con todos los colonos.

7. Asamblea formal con todos los habitantes, para presentarles el programa señalado, y los propósitos del Instituto Nacional de la Vivienda como institución oficial, sus enfoques, sus deseos de mejorar las condiciones de los habitantes, la proposición del sistema de trabajo, los requisitos y los deberes. En esa asamblea los mismos colonos deciden si participan o no. (En las dos primeras colonias en las cuales se aplicó el experimento, ésta asamblea estuvo casi desierta, pero la tercera le dio una gran acogida y fue realmente la iniciación del trabajo).

8. Si los colonos aceptaban la ayuda del Instituto, se llenaba un registro preliminar con informaciones básicas, relativas a la dirección, la composición familiar y el ingreso. La solicitud daba una calificación inmediata para establecer si la familia ingresaría o no al programa.

9. Aceptación de los colonos seleccionados, la cual depende de la situación legal respecto del terreno, el cual debe estar totalmente pagado o casi completamente pagado, como, asimismo, de la real necesidad de ayuda técnica de la familia, que ésta obtenga por lo menos

un salario mínimo y, finalmente, que desee participar voluntariamente en el trabajo mutuo.

10. La calificación de los aspirantes mejoraba de acuerdo con ciertas consideraciones, tales como las de poseer algunos materiales de construcción, tener algunos ahorros y el conocimiento de algunos de los oficios de construcción.

11. Para los solicitantes que hayan sido aceptados, el proceso continuaba después con la visita a su hogar, fotografía, plática, levantamiento de la estructura original. Se prepara un croquis a escala en el cuestionario especial, en el cual también quedan registradas las características más importantes de la casa.

12. Las casas son proyectadas nuevamente, utilizando los proyectos originales y la información recogida como punto de partida. El nuevo proyecto se hace en la forma de croquis básico que sirve tanto para presentación como para cálculos, presupuesto y trabajo de campo.

13. El costo de la casa se determina finalmente de acuerdo con la prioridad de necesidades en cada caso, porque como se ha dicho, se cuenta con una ayuda financiera muy limitada, la que alcanza apenas para dotar a la familia de lo más indispensable e importante.

14. Después se continúa con el proceso de construcción y ayuda técnica durante todo el tiempo que se requiera.

15. Se reanuda un nuevo experimento con el reclutamiento de nuevos solicitantes, para quienes el anterior puede servir como un ejemplo.

El proceso de construcción en sí, se iniciará de un momento a otro, y el experimento se ha caracterizado por ser extremadamente elástico, de tal manera que en el hecho, el programa casi no ha sido tal, sino que ajustarse a las necesidades y a las actitudes que se han encontrado en la práctica. Se han adoptado todas las modificaciones que han sido necesarias de acuerdo a las nuevas condiciones en juego. Sus conclusiones, finalmente nos van a dar la actitud o por lo menos la base para un Plan Piloto más ambicioso en una escala mayor.

Por otro lado el Departamento del Distrito Federal, o sea la Municipalidad de México, está patrocinando también un programa de desarrollo, tanto para viviendas para grupos de bajos ingresos, como para colonias paracaidistas, como las llamamos, en tierra ya urbanizada. Este programa está basado en la ayuda mutua para construcción y opera como sigue:

1. Se hace un registro de solicitantes y una investigación socio-económica para calificarlos, que está basada en que carezcan de propiedades, en la estabilidad ocupacional y en que obtengan el salario mínimo.

2. Se otorga terreno a la familia del participante, en forma condicional.

3. Se proporciona asistencia técnica para el proyecto arquitectónico y para la supervisión de los trabajos de construcción para aquellos hogares afiliados.

4. Entrenamiento y enseñanza de oficios de construcción para los participantes y sus familias.

5. Se otorga también un préstamo para herramientas e instrumentos para el trabajo, se venden materiales de construcción sobre la base sin ánimo de lucro, en tiendas de materiales convenientemente localizadas dentro de las zonas.

6. La acción se canaliza institucionalmente a través de sindicatos y grupos, con el objeto de incrementar la eficiencia en la organización, en la solicitud de materiales, en la buena marcha de los trabajos y en el control de los materiales y de la mano de obra.

7. El participante adquiere el compromiso de contribuir el máximo posible en la construcción, por medio de su mano de obra y la de su familia.

Este proyecto del Distrito Federal, está llevándose a cabo en diferentes zonas de la ciudad, tanto en San Felipe Terremotes, Colonia Atzacoalco y San Juan de Aragón, que ya se ha descrito antes. Esta última colonia es la que tiene un sector bastante grande que se está ejecutando de acuerdo con el programa de ayuda mutua, el cual estaba proyectado originalmente para 3.000 familias y fue ampliado más tarde para recibir 4.000 familias. Algunos de los sindicatos involucrados en este proyecto son la Mexicana de Aviación, Electricistas, Mineros, Profesores y algunos de los mismos empleados del Distrito Federal.

La clasificación de los sindicatos no quiere decir, realmente, que se esté trabajando con las personas de más bajos ingresos, sino con clase media alta.

7. Acciones a seguir

De esta manera, las acciones que se proyectan se basan en soluciones hipotéticas destinadas a atacar las raíces del problema a

fondo, no sólo en el aspecto formal del traslado de grupos. Dichas raíces son el alto costo de vida, los bajos ingresos, el alto precio de los terrenos convenientemente localizados, respecto de los centros de trabajo, la falta de facilidades para conseguir viviendas y el excesivo e incesante crecimiento demográfico.

El gobierno mexicano está tratando ahora de repartir sus inversiones a todo lo largo del país, con el objeto de promover un incremento general y un aumento en el estandar de vida, tratando así de reducir los movimientos migratorios del campo a la ciudad, creando suficientes atractivos en el medio ambiente para que la gente se quede. Esta es, sin embargo, una política a muy largo plazo e irá acompañada por un desarrollo económico integral que, necesariamente, debe ir paralelo a la educación.

Por lo pronto, lo más importante es evitar la dispersión de esfuerzos de parte de los organismos de vivienda oficiales. Esto exige la coordinación de grandes instituciones como el Instituto Nacional de Vivienda o el Departamento del Distrito Federal, el Instituto Mexicano de Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado, que puede crear promociones para resolver, por lo menos, la parte que le corresponde a los fraccionamientos clandestinos de sus familias enroladas.

Los problemas de terrenos pueden ser prevenidos mediante la compra de los que aún existen alrededor de las ciudades y que todavía es posible encontrar y reservarlos para futuros conjuntos de viviendas, convenientemente localizados y para la venta a familias de bajos ingresos, exclusivamente. Los bajos ingresos de estas colonias pueden ser elevados mediante la creación de centros de trabajo, tanto en las ciudades pequeñas como en los mismos fraccionamientos clandestinos que se han formado, en combinación con los programas para su regeneración. Como los colonos, generalmente, aceptan iniciar los trámites requeridos y también están dispuestos a pagar, de acuerdo a sus posibilidades, la cuota correspondiente para desarrollo y urbanización, se deben tomar nuevos enfoques y técnicas para enfrentarse a estos problemas, los cuales deben incluir esquemas financieros de largo plazo más accesibles para los pobladores de bajos ingresos. Asimismo, la coordinación con inversionistas privados, posiblemente resulte en una vivienda de mejor calidad, pero esto debe combinarse con el ahorro de las familias, el cual es un factor que juega un papel muy importante en el financiamiento habitacional y el cual se debe estimular por todos los medios posibles.

Al mismo tiempo, es necesario dar a los asentados ayuda técnica en materia de construcción en la zona de recuperación misma,

aprovechando la construcción en ella de nuevos departamentos, sean para la venta o para renta. El trabajo de los ocupantes debe también ser promovido a fin de reducir los costos de construcción y mejorar, sobre todo, el espíritu de la comunidad, todo lo cual estará combinado con una nueva política de materiales a bajo costo y sin ganancia.

En lo que se refiere al diseño arquitectónico y aunque pensemos -a pesar de ser el INV una institución básicamente de vivienda- que la vivienda no es la única solución del programa, cualquier promoción debe reconocer que en esta materia los arquitectos se enfrentan a un patrón cultural diferente, especialmente diferente al de los técnicos y del personal que se enfrenta con los pobladores. Estos deben, pues, aceptar la realidad y entender que en los fraccionamientos clandestinos, generalmente, se ha desarrollado un patrón de vivienda particular que es el que tiene que servir de base para un diseño elástico futuro. Una buena solución debe respetar los aspectos buenos del patrón autóctono y corregir solamente los errores evidentes.

El patrón de vivienda es el origen de la fuerza plástica tremenda que es común encontrar en todos los asentamientos a lo largo del Continente, los cerros de Lima, las favelas de Brasil, las colonias proletarias en los cerros de Ciudad de México, tienen un aspecto plástico que no tienen nuestros conjuntos oficiales de vivienda; al conjunto oficial de vivienda se le designa muchas veces como "apearios" o "zahordas" o "Caballerizas", pues la opinión general es, siempre de identificarlos con un tipo de alojamiento para animales y no con el atractivo y con la belleza que debe tener un conjunto digno. El problema no debe ser resuelto sólo en su aspecto social, sino que, simultáneamente con la solución del problema social debe tratarse de encontrar la fuerza y la plasticidad tremenda que logran las favelas o barriadas.

El patrón de vivienda, debe también convertirse en la finalidad de cualquier plan arquitectónico urbano que esté encargado del problema. Así, la investigación y el diseño deben mantenerse continuamente frescos y enriquecidos con estos enfoques nuevos, los cuales no sólo deben tener en vista la casa misma, sino que considerándola, además, como un posible instrumento económico y como una fuente de ingresos adicionales. Es decir, la casa debe ser planeada teniendo en cuenta el uso adecuado de la tierra, mediante cualquiera de las promociones agrícolas que se pueden desarrollar intensivamente, a pesar de que los terrenos asignados sean muy pequeños. Esto se refiere a los aspectos de carácter agropecuario que involucra la fase de

transición entre la economía anterior, de índole rural y la fase de adaptación a un nuevo ambiente urbano.

En lo que se refiere a la construcción, la enorme magnitud de las necesidades nos obliga a recurrir a cualquier medio. Hay que basarse en la realidad, que obliga a utilizar desde las técnicas más avanzadas de prefabricación hasta los más viejos y tradicionales sistemas constructivos de adobe, de tierra apisonada, en tapial de bajarete, de tal manera que el trabajo se ajuste lo más cerca posible a la dinámica particular de las colonias marginales, tomando de ellas muchas de sus innegables ventajas, su vitalidad y utilizando ampliamente la labor de los colonos. El INV confronta, también, una gran falta de personal técnica y se está pensando en recurrir a la cooperación parcial de los cuerpos estudiantiles, utilizando su servicio social, institucionalizándolo, además de aprovechar y canalizar el idealismo de la gente joven, enfocándolo hacia el problema de la vivienda.

En lo que se refiere a planificación urbana, se pretende que la nueva programación de fraccionamientos y de viviendas empiece con una relación estrecha entre vivienda y trabajo, respetando la integración de las estructuras comunales y evitando, mediante un planeamiento riguroso, los inconvenientes, molestias y problemas de salud que crean las instalaciones industriales, empleando extensas cortinas verdes y materiales vegetales.

Un programa de vivienda y de urbanización, nunca puede estar definitivamente completo si no se hace un tratamiento adecuado del medio ambiental para mejorarlo, considerando amplios espacios abiertos y la planeación adecuada de calles, jardines y plazas. En estos aspectos es conveniente tener en cuenta para la proyección y trazado de los espacios abiertos y de las calles, que no todas las calles son iguales y no todas tienen el mismo problema de tránsito y, así, hay algunas que prácticamente no requieren pavimento y otras que deben ser más anchas y estar pavimentadas. Esto obliga a establecer una prioridad y una jerarquización adecuada que debe transmitirse en la solución técnica y los elementos que les vayamos dando. Otro aspecto que debe ser considerado al trazar las calles y plazas es el relativo al polvo en el verano y el embancamiento de agua en la temporada de lluvias, los cuales deben ser solucionados adecuadamente.

Las necesidades de recreación, también deben ser consideradas a efecto de suministrar ampliamente satisfacción colectiva e individual. Los programas de mejoramiento necesitan y exigen centros comunitarios que estimulen la vida urbana y satisfagan las necesidades primarias de sus habitantes. En tal sentido es conveniente aprovechar la voluntad de los vecinos que deseen participar en el desarrollo

de sus propias instituciones y resolver todos aquellos problemas que hacen el ambiente urbano más próspero y provechoso para el beneficio común.

De acuerdo con este juego de principios, el Instituto de la Vivienda ha propuesto un gran plan para Ciudad Juárez, que tiene por objeto principal, el de enfrentarse con las colonias marginales o "paracaidistas" que se han establecido en esa ciudad. Este programa está basado en las mismas premisas y características que ya se han mencionado antes y consta de los siguientes puntos:

a) Enfoque general del problema como un todo: se atacará el desarrollo urbano aprovechando las facilidades municipales para el desarrollo de los servicios, la delimitación y la ampliación de las zonas que se mejorarán y de los sectores por demoler. Habrá un esquema vial que ligará es[illegible] zonas de viviendas nuevas, entre sí y con el resto de la ciudad.

b) Vecindarios de nuevas viviendas, formados por grupos de 100 unidades, con todos los servicios;

c) Mejoramiento de los alrededores de las nuevas zonas en grupos de 200 unidades, el que se hará por esfuerzo propio y ayuda mutua.

d) Construcción de un conjunto de viviendas para mil familias que serán trasladadas; la construcción se hará después de un programa de persuasión, de educación y de trabajo social.

e) Un conjunto de viviendas para familias de ingresos más altos, independiente de los fraccionamientos clandestinos pero vinculados con ellos [illegible] medio de la vía periférica, creando así un buen cinturón de viviendas alrededor de la ciudad con las viviendas rehabilitadas, cubriendo así la totalidad de las zonas problemáticas.

f) El programa específico a cargo del Instituto Nacional de la Vivienda consiste de diez planes pilotos experimentales para conjuntos de vivienda, la investigación, la promoción y el análisis del proyecto, la adquisición de la tierra, la construcción de las nuevas viviendas, el mejoramiento de las 2000 casas, en grupos de 200 cada uno, y la coordinación con otras instituciones oficiales, no sólo en materia de vivienda, sino también de escuelas, parques, jardines, desarrollo de la comunidad y todas las facilidades y servicios municipales que sean necesarios.

TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE ARGENTINA

EN TRES PARTES:

Por la Comisión Municipal de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires

Por la Secretaría de la Vivienda del Ministerio de Bienestar Social

Por Emaús-Sociedad Civil
y
La Provincia de Buenos Aires

INFORME POR LA COMISION DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

MIGRACIONES INTERNAS

El proceso de crecimiento acelerado de la población de las ciudades conocido generalmente con el nombre de proceso de urbanización, es característico de la historia mundial contemporánea. América Latina se inserta en él en las últimas décadas con bastante retraso en relación a lo ocurrido en áreas considerablemente más desarrolladas desde el punto de vista económico, sin embargo, las explicaciones que dan cuenta de este fenómeno son similares en términos macro-estructurales, aunque puedan encontrarse diferencias particulares en las motivaciones de los actores o en los factores de expulsión o de atracción de los mismos.

En general, se explica el proceso de crecimiento de las ciudades como correlativo o consecuente con los cambios que ocurren en la estructura económica. A partir de un inicio de desarrollo industrial, con los consiguientes requerimientos de mano de obra, masas campesinas se trasladan a los centros urbanos en busca de las relativas mejores condiciones de vida que éstos les ofrecen.

Históricamente, la Argentina ha estado expuesta a estos procesos desde sus orígenes aunque el fenómeno ha alcanzado magnitudes notables en épocas particulares que difieren para las migraciones provenientes del exterior y para las del interior del país. Debe anotarse también que la fuerte concentración económica del área de Buenos Aires obró y obra como la principal fuente de atracción aunque el proceso puede ser percibido con menor magnitud en casi todas las ciudades importantes del país.

La economía argentina en los años que van desde 1860 a 1930 predominantemente exportadora de materias primas, lograba ciertos índices de crecimiento industrial en ocasiones de crisis en los centros desarrollados del mundo, de los cuales dependía. Superadas estas situaciones de coyuntura se volvía a la situación anterior; aumento permanente de la producción agropecuaria a través de la incorporación constante de tierras no cultivadas y la ocupación de mano de obra barata llegada al país a raíz de las inmigraciones de ultramar.

Sin embargo diversas circunstancias de tipo nacional algunas, pero predominantemente internacionales la mayoría, como por ejemplo el deterioro de los términos de intercambio en perjuicio de los productos agropecuarios, comenzaron a incidir en nuestra economía de modo negativo. A partir de este hecho surge como imperativo la

necesidad de crear bases para la satisfacción de la demanda interna de productos manufacturados que antes importaban. A raíz de la crisis mundial del año 30 comienza un desarrollo industrial que, aunque con ritmo lento, seguirá creciendo hasta nuestros días con altibajos temporarios.

La mano de obra ocupada en actividades industriales aumenta en un 68% en el período que va de 1930 a 1950 pasando a representar del 20,8% en el período de esos años, de la población activa del país, el 23,9% en el segundo. La industria manufacturera generó en el año 1930 el 17,7% del producto bruto y en 1950 el 23,5.

En el campo la situación social no ofrecía ni seguridad ni posibilidades de progreso: comenta el sociólogo Gino Germani, "el régimen legal de la tierra fue... el arriendo u otras formas más desfavorables y el lugar de una clase media rural fue ocupado en gran medida por arrendatarios y pequeños propietarios agrícolas continuamente expuestos a todas las alternativas favorables y desfavorables del clima y del mercado internacional... las condiciones económicas de la mayoría se mantuvieron a un nivel muy bajo, obligados (los pobladores rurales) a estar en continuo movimiento en búsqueda de mejores condiciones de explotación y sometidos a toda clase de restricciones. En condiciones todavía peores que la de estos pequeños propietarios y arrendatarios se encontraban los campesinos sin tierras, asalariados, expuestos a las alternativas estacionales, bajos niveles de ocupación y bajos niveles de ingresos".(1)

Se estima que alrededor del 70% de los ingresos brutos del Sector Agropecuario se concentraba en no más del 5% de la población activa ocupada en ese Sector, es decir que en términos nacionales, alrededor del 2% de la población recibía el 20% del ingreso bruto del país.(2)

La instalación de industrias y la consiguiente demanda de mano de obra ofrecía a estos sectores rurales la posibilidad de mejorar su situación.

La ciudad les ofrecía mejores salarios y como consecuencia la posibilidad de acceder a ventajas en servicios de todo tipo: sanitarios, educacionales, recreativos, habitacionales, etc.

Ambos factores, el bajo nivel de vida del campo y el desarrollo de ciertas industrias manufactureras, actuaron como elementos decisivos en la migración hacia los centros urbanos de grandes masas

---

(1) Gino Germani, "Política y Sociedad en una Epoca de Transición", Paidós 1962, Bs. As.

(2) C.A. Aldo Ferrer, "La Economía Argentina y las Etapas de su Desarrollo y Problemas Actuales", F.C.E. 1963, México.

de población rural durante el período cuyo comienzo puede señalarse aproximadamente alrededor de 1930.

La guerra de 1939 produce un "proteccionismo automático" que acelerará (3) más aún el progreso industrial. Al hacerse imposible cualquier tipo de importación se produce un nuevo aumento en la mano de obra y esto trae como consecuencia fuertes desplazamientos poblacionales de origen interno.

Así tenemos que desde 1914 a 1936 se produce un aumento de 1.395.000 personas en la población de la Capital mientras que, en un período menor, entre los años que van desde 1936 a 1957 la población del área metropolitana aumenta en casi 3.000.000 de habitantes. Es cierto que también en ese período se produce sobre todo entre el 47 y el 52 una fuerte migración de ultramar con un promedio de 90.000 inmigrantes por año, además del correspondiente negativo. Sin embargo, la importancia de este proceso migratorio es evidente si consideramos que el saldo migratorio interno que hasta 1936 se mantiene en 8.000 anuales salta bruscamente a 72.000 por año entre 1936 y 1943 para llegar a 117.000 anuales entre el 1943 y 1947.

Comprendiendo un período más amplio, entre 1914 y 1960, el Gran Buenos Aires experimentó un aumento de población de un 232% mientras que el aumento en todo el país fue de un 116%. Es un hecho notorio que mientras todo ese complejo urbano creció en la forma indicada, la población del Distrito Federal lo hizo más lentamente. Este proceso de suburbanización es típico de las grandes ciudades.

PROCESO DE URBANIZACION EN ARGENTINA

% de población en centros de 2.000 y más habitantes

Año	% Población Urbana
1869	27
1895	37
1914	53
1947	62
1957	65

(3) C.F. Torcuato Di Tella, "El Sistema Político Argentino y la Clase Obrera", EUDEBA, 1964, Bs. As.-

POBLACION DEL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES MIGRACIONES INTERNAS Y EXTERNAS EN SU COMPOSICION

Año	Población Total (miles)	% Inmigrantes extranjeros	% Inmigrantes del interior
1869	230	47	3
1895	783	50	8
1914	2.035	49	11
1936	3.430	36	12
1947	4.720	26	29
1957	6.370	22	36

En América Latina, en general, el proceso de industrialización que, como se ha señalado, constituye la causa fundamental de las grandes migraciones, no ha sido lo suficientemente intenso como para absorber toda la mano de obra y producir todos los bienes necesarios para su satisfacción especialmente en materia de vivienda. Argentina no es una excepción a este fenómeno y la consecuencia más visible de él es el deterioro del medio urbano.

La aparición de asentamientos precarios llamados Villas Miserias equivalentes a las callampas, favelas, barriadas de otros países constituye un claro ejemplo de este desajuste, junto con otras características como una excesiva densidad demográfica, servicios inadecuados (agua, luz eléctrica, transportes) pobreza de medios educativos y de recreación, servicios de bienestar y salubridad deficientes, etc.

ALCANCE DEL PROBLEMA EN BUENOS AIRES

La Villa de Emergencia o "Villa Miseria" ha sido definida oficialmente como "aquel agrupamiento de construcciones precarias y clandestinas destinadas a habitación, carentes de infraestructura, cuyos habitantes ocupan los terrenos en calidad de intrusos en situación de hacinamiento físico y en condiciones de deterioro social".

En la Ciudad de Buenos Aires existían al año 1968, 34 de dichos agrupamientos comprendiendo un total aproximado de 30.000 familias, es decir alrededor de 125.000 personas. Si se considera el área metropolitana en su conjunto estas cifras se quintuplican según las últimas estimaciones.

La población que incluye es relativamente joven con predominio de las edades activas y preactivas.

La gran mayoría es argentina aunque en los últimos años se han recibido considerables contingentes de migrantes provenientes de los países limítrofes, especialmente del Paraguay.

POBLACION DE VILLAS SEGUN NACIONALIDAD (Bs. As.)

(En porcentajes)

Argentinos	–	75.5
Chilenos	–	2.0
Bolivianos	–	2.9
Paraguayos	–	18.0
Otros	–	1.6
Total	:	100.0

Los grupos nacionales tienden a agruparse ecológicamente y por lo tanto es corriente encontrar Villas o sectores de Villas ocupados casi totalmente por paraguayos o bolivianos.

La población argentina es originaria de la zona del noroeste y del litoral del país, áreas tradicionalmente expulsoras.

Los pobladores de las Villas se desempeñan en su gran mayoría en ocupaciones no calificadas, predominando los que trabajan en el gremio de la construcción como peones, aprendices y medio oficiales. Las mujeres en su mayoría lo hacen como servicio doméstico.

El promedio de ingresos oscila en los 40.000 mensuales por familia (poco más de US$100.–), es decir alrededor de $10.000.– per cápita.

INGRESOS FAMILIARES
POBLACIONES DE VILLAS DE EMERGENCIA

Miles de Pesos	%
0/10	5.7
10.1–20	12.9
20.1–30	26.2
30.1–40	21.8
40.1–50	12.8

Miles de Pesos	%
50.1–60	8.7
60.1–70	4.4
70.1–80	3.4
80.1–90	1.6
más de 90	2.5
	100.0

La proporción de analfabetos no es excesivamente alta, sin duda es inferior a la de los respectivos lugares de origen de la población, sin embargo el verdadero problema educacional se manifiesta en el alto grado de deserción en los primeros años escolares. La gran mayoría no alcanza a terminar el ciclo primario.

La estructura de la familia muestra también características peculiares. El tamaño de la familia es mayor que en el resto de la ciudad dado que generalmente viven agregados a ella parientes directos y colaterales. Alrededor del 40% de las uniones son ilegítimas a lo que se une el alto grado de inestabilidad de los matrimonios, la promiscuidad, y la rotación sexual.

Con el tiempo estos grupos han ido mejorando gradualmente sus estándares de vida y es frecuente en la actualidad encontrar proporciones relativamente altas de familias que poseen televisor, heladera eléctrica, lavarropas y otras comodidades de la vida moderna. También muchas han mejorado espontáneamente sus viviendas construyéndolas con materiales más estables y haciéndolas más confortables.

MEDIDAS ADOPTADAS O PUESTAS EN PRACTICA

El Plan de Erradicación de Villas de Emergencia de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires surge ante la necesidad de implementar la urbanización de una extensa área de promoción dentro de la Ciudad de Buenos Aires, Parque Almirante Brown.

Esta área comprende una superficie de 1.434 Hectáreas ubicada en la zona Sudoeste de la Capital Federal. Habiendo sido en sus orígenes un extenso pantano, el Parque Almirante Brown está convirtiéndose rápidamente en una zona íntegramente saneada, con grandes conjuntos residenciales, zonas de recreación, clubes deportivos, colegios, hospitales y universidades.

Sin embargo, parte de estas tierras están aún ocupadas por gran número de Villas de Emergencia que concentran aproximadamente el 40% del total de población en estas condiciones existente dentro de la Ciudad.

La erradicación surge entonces como única alternativa posible para posibilitar la asignación de estas tierras a su destino definitivo.

Para lograr este propósito, era natural que se debía proporcionar vivienda alternativa a aquella población que en razón de las obras a ejecutar debería abandonar irremediablemente las viviendas que había construído de manera ilegal.

El Primer Plan MCBA–BID surge entonces como solución a este problema y comprende la construcción de 3.000 viviendas unifamiliares de 3, 4, y 5 ambientes en Ciudad General Belgrano, zona ubicada en los suburbios de la Capital Federal. Estas viviendas se encuentran insertas en un centro urbano integrado con infraestructura física y social propias. Posee centros comunales, escuelas, guarderías, clubes, centros comerciales y sanitarios.

El 50% de estas casas (1.500) están destinadas a realojados de Villas de Emergencia y las restantes a familias de bajos recursos provenientes de otras áreas.

El objetivo de esta mixturación es facilitar la integración de los grupos marginales mediante la interacción social con grupos portadores de diferentes pautas.

La adquisición de las viviendas se facilita por el bajo costo de las unidades y los largos plazos de financiación (25 años).

El Plan de Erradicación, consecuentemente fija prioridades a cada una de las Villas en función del avance de las obras del Parque Almirante Brown.

La teoría de este proyecto incluye el concepto de que con anterioridad a los traslados y durante el lapso de construcción de las viviendas, deben ser desarrolladas en las Villas tareas de promoción social destinadas al mejoramiento de las condiciones de vida existentes con el objeto de entrenar a los pobladores en las ventajas urbanas y motivarlos en el logro de una vivienda mejor, aunque para ello deban realizar algún sacrificio económico.

El Plan comienza entonces con la instalación de Equipos de Trabajadores Sociales dentro de los asentamientos clandestinos, quienes se encargan de desarrollar programas diseñados por Sociólogos a partir de la información recogida en campo.

Sincrónicamente con el desarrollo de estos planes, que comienzan de modo orgánico en mayo de 1967 aunque en forma menos estructurada se ejecutaban con alguna anterioridad a esta fecha, el Gobierno Nacional a raíz de las graves inundaciones ocurridas en octubre 1967, elabora el Plan Nacional de Erradicación de Villas de Emergencia, Ley 17605/67 que comprende la construcción de 8.000 viviendas transitorias en el área metropolitana de Buenos Aires y otro tanto anual de viviendas definitivas que se utilizarán para trasladar a ellas anualmente a los realojados en las viviendas transitorias.

Este Plan asigna a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires un total de 2.240 viviendas transitorias de las cuales se encuentran actualmente construídas dentro de la Capital Federal 1232, distribuídas en tres conjuntos (Núcleos Habitacionales Transitorios) las viviendas tienen 1, 2, 3 y 4 habitaciones y se asignan a las familias según el número de sus componentes a un promedio aproximado de 2 personas por habitación. Poseen además baño instalado, agua corriente y luz eléctrica.

La implementación del Plan es ejecutada por una coordinación general compuesta por los distintos organismos intervinientes: Gobierno Nacional a través de sus Secretarías de Vivienda, Salud Pública y Promoción y Asistencia de la Comunidad y Educación; Pcia. de Buenos Aires, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a través de la Comisión Municipal de la Vivienda.

Incluída la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en este Plan Nacional, ello facilitó que se adelantaran algunos traslados previstos para Ciudad General Belgrano que se encuentra en construcción además de otros no previstos en las prioridades iniciales y que surgieron como necesidad ante la urgencia de obras públicas de gran importancia.

A esta fecha se han realojado ya en los Núcleos Habitacionales Transitorios 5 Villas en su totalidad y 2 parcialmente, alrededor de 1.000 familias.

En estos realojamientos continúa desarrollándose un intenso trabajo social que facilitará la inclusión de estas poblaciones dentro del contexto comunitario.

PRESENTACION DEL REPRESENTANTE DE LA SECRETARIA DE LA VIVIENDA DEL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL

1. Definición y extensión del problema

Entendemos que todo plan de mejoramiento de la vivienda de las familias marginales tiene que encuadrarse dentro de un contexto general, ya sea de las condiciones del país, ya de otras políticas propias que tenga entre manos.

Brevemente, para los que no conocen Argentina, daremos algunos datos pertinentes sobre el país: Tiene cuatro millones de Km2, una población de 24 millones, una densidad que oscila entre 0,5 por km2 en la Patagonia y 3.000 en la capital, tiene un crecimiento muy débil, del 1,7%, vale decir, que es un país despoblado; el producto bruto, el producto per cápita es alrededor de US$ 900,00; la población urbana y rural se distribuye en un 73% para la primera y el resto es rural (por urbana entendemos pueblo de 2.000 habitantes o más). Los promedios nacionales manifiestan que Argentina no tendría mayores problemas de desarrollo, es decir, un analfabetismo del 9% y todo lo demás, pero cuando se recorren sus distintas regiones, nos encontramos con algunas sumamente sub-desarrolladas. Así, nuestro gran polo de desarrollo es Buenos Aires, que tiene, con la Capital y los alrededores, casi nueve millones de habitantes, es decir, el tercio de la población total. Allí está concentrada la mayor parte de la industria, el financiamiento, etc. De ahí que los promedios que da Buenos Aires bajan los promedios generales de la nación. En cuanto al déficit habitacional es más de dos millones de unidades, setecientos u ochocientos mil en el aspecto cualitativo y el resto, en el cuantitativo.

Otro contexto es el que se refiere a la política de desarrollo, es decir, nosotros tenemos la intención, hay una conciencia bastante generalizada en el país, de que tenemos que hacer un nuevo país, es decir brevísimamente, nuestro país se inició en el norte, la colonización venida de Lima, de Chile, de Paraguay creó el país; más tarde se creó Buenos Aires. Hasta mediados de siglo, la mayor parte habitaba en el norte del país, luego esto va cambiando y se polariza la población, se concentra en Buenos Aires, obedeciendo a una concepción del país exportador –sobre todo a Inglaterra– de materias primas e importador de industria. Nosotros entendemos que nuestro país tiene que volver a su origen histórico y no tener las espaldas dadas a América Latina, sino la cara y el corazón, dicho así demagógicamente. Por esto entendemos que tienen que crearse en todo

el país otros grandes polos de desarrollo, sobre todo pensando en nuestra comunicación más íntima con el resto de América Latina y, al respecto, puedo anticipar, aunque sea una indiscreción, que en el nuevo plan de desarrollo que se está preparando, se da una gran prioridad a la población del país; volvemos a una frase célebre que creo que era de Alberdi, un célebre argentino, de que "gobernar es poblar" y, siempre que lo acepten, se darán una gran prioridad a la migración de los países latinoamericanos hacia nuestro país.

2. Política seguida e instituciones responsables de la acción

Otro contexto importante es el desarrollo urbano; se está trabajando a fin de crear todo un sistema de desarrollo urbano, que implica una serie de modificaciones jurídicas y legales y, sobre todo, tratar de sacar una legislación sobre el suelo, sobre el uso del suelo, que está en elaboración en este momento.

En cuanto a la política de vivienda, se está tendiendo a que todos los recursos públicos sean destinados exclusivamente a familias de bajos recursos. El organismo principal que dirige la política de vivienda, es la Secretaría de Vivienda, que actúa en el ámbito del Ministerio de Bienestar Social, conjuntamente con las Secretarías de Desarrollo de la Comunidad, de Seguridad Social y de Salud Pública. Esto se sintetiza en la ejecución de una política destinada a dirigir los fondos públicos a las familias de bajos recursos, a través del denominado Plan "VEA" (Vivienda Económica Argentina).

3. Acciones tomadas y metas propuestas

Otro alineamiento general que conviene también esbozar y que es, justamente, el que tenemos entre manos, es el dirigido a erradicar las villas de emergencia, como las llamamos nosotros.

Existen otros planes, sobre todo en el interior del país, a fin de mejorar las condiciones habitacionales de las poblaciones. Así tenemos un plan de agua potable para poblaciones de menos de 2.000 habitantes, con créditos del BID, en el cual contribuye el adjudicatario o el usufructuario, la provincia, la nación y el BID. Tenemos también en marcha un plan de salud rural, que consiste en verdaderas giras que hacen los enfermeros, casa por casa y que ya se está aplicando con bastante éxito en dos provincias del Norte. Hay también otros planes dirigidos a concentrar la población dispersa, sobre todo, a través de planes de colonización, y eso supone diques, riegos y poblaciones nuevas que se van creando a fin de concentrar la población dispersa. También hay un plan, todavía en preparación, de

mejoramiento de la vivienda rural. Hay otros planes específicos, como el destinado a peones del tabaco y los planes de erradicación propiamente tales que se aplican en algunas de las ciudades principales y, sobre todo, en Buenos Aires, a la cual me voy a referir especialmente.

Estimamos que en las villas de emergencia --es la denominación que les damos– existen unas 200.000 familias en todo el país y, solamente en Buenos Aires, hay 100.000 familias que viven en estas condiciones, cifra que, multiplicada por 4,6 que es el promedio familiar, da un número de 460.000 personas que habitan los barrios de emergencia del Gran Buenos Aires.

Respecto de las condiciones generales de esta población, puede decirse, primero que, en general no tienen problemas de trabajo, siendo importante subrayar que en esto se diferencia de los otros países; aunque solamente un 50% tiene trabajo estable, trabajo industrial, etc., el resto tiene trabajos relativamente inestables, pero en realidad, hay ocupación para todos. Es por eso que a Uds. puede llamarles la atención que el promedio de los ingresos de estas familias, sean alrededor de los US$ 100.–, US$ 107, US$ 110, mensuales. Pues bien, la situación de las familias es más o menos parecida en cuanto a la vivienda, de lo que han descrito Uds., pero quiero subrayar lo siguiente, que en Buenos Aires las familias se han ubicado en terrenos generalmente insalubres, a las márgenes de los ríos, y que son inadecuados para una vivienda definitiva y, generalmente, estos terrenos están destinados a otros fines, dentro del concierto de un desarrollo urbano que se quiere realizar. En consecuencia, nosotros entendemos que la política señalada está bien adoptada y que no podríamos implantar la que aquí se ha aconsejado, es decir, rehabilitación en el mismo lugar, por las razones que hemos dicho. Estas familias provienen en su mayoría del interior del país, pero también vienen del extranjero, del Paraguay, de Bolivia, etc.; el porcentaje de extranjeros es del 4,5% del total de la población, y sobre ese 4,5%, los que más abundan son los paraguayos, es decir dentro del 4% el 70% sería de origen paraguayo.

La política adoptada, que ya he expuesto brevemente, está dirigida a erradicar, por eso en los lineamientos del plan se expresa que su objetivo principal, es el de lograr la integración de la población de estas villas a la sociedad global, es decir, se trata principalmente de un objetivo social y como táctica o como objetivo intermedio, se procede a la erradicación total de la villa, con el objeto de promover la población, social e integralmente y dar solución habitacional a sus pobladores.

Ha habido una serie de experiencias, de discusiones, etc., que no sería del caso expresar, dado que éste es un proceso de momias, como dijo el representante de Guatemala y hay que ir rápido; pero creímos que había llegado el momento de dejar las discusiones y proceder. Posiblemente no acertemos en todos los detalles para realizar un plan perfecto, pero por lo menos estamos tratando de hacer algo, que era lo urgente, pues ya casi había un clamor nacional para que se pusiera mano a este problema, que se inició y empezó a cobrar cierta magnitud alrededor del año 1948 y va avanzando progresivamente. Las villas evolucionan en cuanto que tienen individualmente la conciencia de que no deben quedarse allí, tienen que hacer el mayor esfuerzo de su parte para dar una solución definitiva a su propio problema, es una conciencia generalizada, y la solución común que han ido adoptando es la compra de lotes a plazo y luego el traslado a una casa precaria al principio y luego, lentamente, van haciéndose su propia vivienda, con sus propios recursos. Esa ha sido la solución más generalizada.

Para hacer este plan, ha sido necesario encararlo como un plan específico, porque es una situación muy compleja, pues en Argentina coexisten practicamente tres jurisdicciones, la nacional, la provincial y la municipal. Hay que recordar que la capital, como tal, es un municipio, pero está rodeada de otros municipios y el país tiene un sistema federal y las municipalidades tienen su jurisdicción y sus derechos etc., de tal manera que fue necesario combinar esas tres jurisdicciones para no atropellar poderes propios. Al mismo tiempo es un problema que tiene relación con vivienda, con salud, con migraciones, con obras públicas, es decir, que hay toda una serie de organismos relacionados con esta cuestión y, por lo tanto, consideramos que era conveniente hacer un plan especial, dirigido por el Ministerio de Bienestar Social, el Gobernador de la Provincia de de Buenos Aires y el Intendente de la ciudad de Buenos Aires. Estas tres personas constituyen el alto comando, pero hay un respaldo directo del señor Presidente de la República, a quien mensualmente se le da un informe muy detallado. Es decir, que dada su envergadura y sus múltiples dificultades, este plan tiene un respaldo presidencial. Además, y sobre todo como instrumento del aspecto habitacional, interviene el ejército en la realización de este plan, con su cuerpo de ingenieros, que destina a él unos 650 hombres. El plazo que se ha fijado para terminar este problema en Buenos Aires es de siete años. En realidad, sabemos que no se cumplirá este plazo, porque no será posible lograr que se detenga la migración desde el interior, para cuyo efecto también se están desenvolviendo grandes planes de infraestructura, en el interior, sobre todo construcción de diques, de redes

eléctricas, etc., que están preparando el campo para la instalación de industrias en el interior, lo cual disminuiría la migración hacia Buenos Aires.

En este plazo de siete años, nos hemos propuesto aplicar un doble plan en lo que se refiere a lo habitacional, es decir, el traslado de los pobladores a viviendas transitorias y luego a viviendas definitivas. El plan consiste en construir 8.000 y posiblemente 10.000 viviendas transitorias y, anualmente entre 7.000 y 10.000 viviendas definitivas, para trasladar a estas familias. ¿Y cuál es la metodología que aplicamos? Como se ha visto, el meollo del plan está en la promoción humana, luego está la vivienda transitoria y, finalmente, la vivienda definitiva. Pero, ¿cuál es la metodología?

Bien, se ha logrado formar un equipo interprofesional, a nivel del Ministerio. Este equipo planifica, evalúa, prepara los programas específicos, etc. y en él intervienen arquitectos, médicos, sociólogos, antropólogos, sicólogos sociales etc. Hay un coordinador que representa al Ministro, que coordina toda la acción y participan de esta coordinación un delegado de la Secretaría de Salud Pública, uno de la Secretaría de Vivienda, uno de la de Promoción de la Comunidad, uno de la Provincia de Buenos Aires y uno de la Municipalidad de la ciudad, los cuales constituyen el grupo directivo del plan.

Metodología del Plan:

Primero se efectuó una tipología del plan de las villas. Existen 397 villas en Buenos Aires, en las cuales se comenzó el plan en Junio del año pasado y hasta ahora se han erradicado 67, con un total de 19.000 personas trasladadas a las viviendas transitorias y 9.800 que optaron por la solución propia, que ya tenían prevista y que consiste en trasladarse a un terreno de su propiedad. Otras (334 personas) optaron por regresar al interior, para lo cual también se dan algunas facilidades. De esta manera, hasta ahora el plan se ha aplicado a una población de 29.994 personas en el plazo de un año. Como se ve, el plan es acelerado y se lleva a toda marcha. Después de la tipología del plan, se establecen las prioridades de las villas que van a ser erradicadas, que son las siguientes y se basan en diferentes consideraciones: grado de promoción social de la villa, grado de insalubridad de la situación general, la necesidad del terreno para una obra pública más o menos urgente, la conveniencia de usar ese terreno para viviendas definitivas y otras consideraciones que nos ayudan a determinar la prioridad en que las villas serán erradicadas.

Estas viviendas de transición se han distribuido a lo largo de toda la enorme superficie del Gran Buenos Aires, de manera que

están próximas a las villas, con el fin de que el traslado no sea tan violento y no cree demasiados problemas a la gente en relación con las escuelas, el trabajo, etc. Una vez terminada la villa, van las asistentes sociales y hacen la difusión del plan, es decir, lo explican, discuten con la gente y dejan que ellos determinen si quieren o no ser erradicados; respecto de este plan, ha habido tremendas discusiones de todo tipo, científico, popular, etc., pero lo importante es que se está llevando a cabo, pues si se sigue discutiendo no se llegará a hacer nada nunca. El hecho es que se le deja la opción a la población de elegir si quieren o no adoptar este plan; no preocupa que se nieguen a aceptar el plan, porque existen 390 villas y, por lo tanto, hay para elegir sin mayores problemas. Pero hasta ahora, a pesar de que algunas veces ha tomado tiempo la discusión para la ejecución del plan, ninguna villa se ha opuesto a aceptarlo. Hay una acción de políticos, de caudillos, que tratan de destruir la imagen del plan; los que más trabajan en contra, son los vendedores de lotes, porque es la oportunidad que tienen ellos para decir: "no vayan a esa porquería, yo les ofrezco otro terreno que es mucho mejor". Tratamos en lo posible de detener esta acción, pero no siempre es posible obtener el efecto deseado. Después que se hace la difusión y supuesta la aceptación, se procede al congelamiento de la villa, es decir, los mismos interesados en el plan son los encargados de evitar que vengan nuevos habitantes, que se vendan las casuchas, etc. Luego se aplican unas fichas de sal muy detalladas, con un estudio muy particularizado hasta de cada persona, cuyo modelo se agregará como anexo, las que permiten sacar ciertas conclusiones particulares de la situación de la villa y hacer la inscripción en las distintas alternativas que han elegido los pobladores y después se hacen los traslados correspondientes a terrenos propios, a las villas transitorias y luego se procede a la limpieza general del terreno y a entregarlo al organismo que lo usará para un fin específico.

En las viviendas transitorias se hace el trabajo social lo más a fondo posible, se aplican una serie de sub-programas de normalización cívica, ocupacional, tecnificación, de salud, etc.

En cuanto a las viviendas definitivas, habíamos empezado con un proceso que, lamentablemente no nos ha permitido continuar con el "timing" que habíamos previsto y así, las viviendas definitivas se nos han atrasado un poco, es decir, sólo ahora estamos comenzando la construcción de estas viviendas definitivas. Esto nos permitirá, a fines del año próximo, tener disponibles, seguramente, unas 5.000 a 6.000 viviendas definitivas para hacer la segunda etapa, que es trasladarlos a esas casas.

Ahora bien, en cuanto al costo –esto lo digo como es– empezamos por fijar un costo de vivienda definitiva de un millón de pesos, es decir, US$ 3.000.–, pero lamentablemente, accediendo a una reacción de las empresas constructoras que vieron poca ganancia en este plan y, contra mi opinión, se ha accedido permitirles US$ 1.000.– más, es decir que nos vamos a un millón cuatrocientos mil pesos. Personalmente, opino que es un disparate, pero hay una serie de estructuras que no permiten hacer lo que se quiere. Por otro lado hay otro problema muy complejo, que es la necesidad sentida, nuestro poblador, nuestro "argentinito" tiene aspiraciones económicas y sociales, pautas muy ambiciosas; a mí, personalmente, muchas veces me han rechazado viviendas por tener un living-comedor de 3mt. x 4 mt. Me han dicho: "cuando me haga mi casa, me voy a hacer uno de 10 mt. x 5 mt.; es decir, ese es nuestro problema social de fondo, que el nivel de aspiraciones de la población es altísimo y la capacidad financiera no da para tanto. Entonces en Buenos Aires se optó por darles una vivienda, no lujosa pero sí muy bien equipada, de US$ 4.000.–, lo que, como digo, me parece un poco exagerado.

4. Recursos disponibles y su aplicación

En cuanto a los recursos, este plan se está haciendo exclusivamente con dinero nacional y ésta es una especie de política que, por lo menos, ayuda a contrarrestar una serie de reacciones que se desarrollarían si el plan se hiciera con recursos provenientos del exterior.

En cuanto a opiniones sobre este problema, las hay de todas clases, como pasa siempre que se hace algo, todo el mundo opina. Pero yo quiero insistir en un aspecto de estas opiniones, que para mi país es alarmante, no sé si para otros será igual. En Argentina hay una fuerte tendencia a decir que no debe hacerse nada, especialmente para la gente desvalida o de menos recursos, porque hay que fomentar en ellos el espíritu revolucionario y lograr que se conviertan en agentes del cambio violento y que estén suficientemente resentidos como para tomar una ametralladora y arrasar con todos los sistemas sociales, políticos, económicos y demás. Esta impresión me la formé en el Congreso Internacional de Arquitectos, que se celebró hace pocos días en Buenos Aires, ante hechos concretos, pues ahí no se habló de vivienda sino de política, y hablando de política se habló del cambio total y si no cambiamos todo, jamás podremos dar una vivienda digna a nuestra gente. Yo, personalmente, opino que por lo menos en mi país –no me meto en los otros– debe hacerse lo poco que se pueda, es decir, es preferible hacer algo que no hacer nada y

esperar hasta que los pobres se mueran para empezar a pensar en hacer algo por ellos.

A grandes rasgos, esto es lo que estamos haciendo.

INFORME POR EL REPRESENTANTE DE EMAUS Y LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En la República Argentina han sido dos instituciones, una privada y otra paraestatal o universitaria, las que se han ocupado del problema de las villas de emergencia, desde 1950 más o menos. La primera fue mencionada ayer por el Profesor Turner al hacer mención de los trabajos de Gino Germani sobre la movilidad de las clases sociales; y la otra es "Emaús".

Breve reseña de la labor desarrollada por "Emaús"

El fenómeno de los barrios de emergencia, popularmente conocidos en la Argentina como "villas miseria", se inicia alrededor de 1950, con la industrialización de las grandes ciudades que, unida a una serie de factores mundiales y locales, produjo las migraciones en masa. En la ciudad de Buenos Aires, en particular, se formó lo que luego fue conocido como "el cinturón negro": 110 agrupaciones de vivienda precaria ceñidas alrededor de la Capital Federal, albergaban a cientos de miles de personas en condiciones infrahumanas.

La labor inicial de Emaús, consistió, por un lado, en establecer estrecho contacto con la población de las villas, vencer toda resistencia, conocer profundamente el problema, establecer algunas constantes e iniciar la planificación de programas de vivienda basados en la realidad nacional, estimulando, mediante el trabajo incesante de centenares de voluntarios, la comunicación entre los grupos marginales y los grupos integrados. Se recurrió a la creación de sociedades de fomento, guarderías, escuelas y post-escuelas, dispensarios, talleres y cooperativas y a la prédica incesante, en todas las capas de la sociedad, de la necesidad de justicia y de la urgencia que requería la solución de un problema, que como el problema de la vivienda, engendra mil problemas más. Emaús adoptó el slogan de 'ser la voz de los sin voz' y logró formar una verdadera conciencia nacional respecto del problema de las villas de emergencia, mediante la publicación y la difusión de libros, artículos y folletos, notas periodísticas impresas, radiodifundidas y televisadas, conferencias y cursos sobre temas sociales. El último curso se llevó a cabo el mes pasado, con el auspicio de la Universidad de El Salvador y se llamó "Curso de Programadores de Vivienda".

La primera construcción asesorada por Emaús, se inició en el año 1957, sobre planos y dirección técnica provista por voluntarios de Emaús, en un proyecto denominado Plan Tavaré, que originalmente fue para 28 viviendas y que –es menester confesar– fue un desastre; duró siete años, se realizó por auto-construcción y se amplió luego a 50 viviendas. En él se utilizó el sistema cooperativo en la suscripción de acciones y el aporte de mano de obra por los mismos interesados. Este programa fue la primera experiencia con el sistema de realojamiento provisorio realizada en el país, y fue repetida casi simultáneamente en el Plan Vera Satelli, según el cual, las familias son realojadas en viviendas intermedias, villas de tránsito de Emaús en Vera Satelli, durante el tiempo que insume la edificación, período que es utilizado para realizar un trabajo social intensivo tendiente a adaptar los núcleos de familias de los adjudicatarios a su nueva forma de vida.

Mediante la formación de cooperativas, la obtención de créditos de distintas instituciones, utilizando el sistema de esfuerzo propio y de ayuda mutua, Emaús ha asesorado la construcción de 424 viviendas de material, de 866 de madera, está en vías de realización de dos nuevos planes por un total de 204 viviendas de material y tiene en preparación un plan de 426 unidades de material. Emaús ha trabajado socialmente en 80 barrios y ha realizado los correspondientes censos y encuestas, ha instalado y equipado 32 dispensarios, ha creado 19 escuelas y post-escuelas y fundado 14 bibliotecas.

Acción Propuesta

Con base en la experiencia acumulada durante 15 años, Emaús entiende que en la Argentina el fenómeno de la urbanización, asociado a la explosión demográfica, genera para la radicación de los contingentes migrantes y de los nuevos núcleos de familias, dificultades que hoy se presentan como insalvables, no sólo en el aspecto físico, sino también en el social, que las dificultades de incorporación se agudizan en relación directa con el tamaño de las ciudades. Las soluciones de los problemas marginales que así se suscitan, en el corto, mediano y largo plazo, deben buscarse dentro del siguiente esquema:

1. En el corto plazo y mediante un intenso trabajo social

Se proponen cuatro formas de erradicación o rerradicación, porque Emaús entiende que no hay una disyuntiva o una antinomia entre erradicación y rerradicación; Emaús cree que, en algunos casos, la rerradicación no es posible, como por ejemplo, en el caso de zonas inundables o en el caso de lugares donde ya hay un gran trabajo

vial preparado y una villa se interpone, como está ocurriendo actualmente en la ciudad de Buenos Aires; el costo sería enorme y aún, considerada la cosa humanamente, el daño que económicamente se le causa a la sociedad se reflejaría, en definitiva, también en un costo social muy elevado. En una palabra, el procedimiento de la erradicación es un procedimiento quirúrgico y el procedimiento de rerradicación, es el procedimiento clínico.

a) La primera forma es la erradicación directa, pasando por villas de tránsito a viviendas concebidas para alta densidad residencial, terminadas o semiterminadas, donde los habitantes, todas o parte de las villas, sean trasladados. En ciudades que no tengan terrenos para baja densidad, es decir en lugares donde no se puede permitir el lujo de tener 200 personas por hectárea bruta, la selección de los habitantes debe hacerse por su falta de adecuación a la sociedad urbana o su incapacidad para el uso de la vivienda. Es conocido el caso de Los Perales, en Buenos Aires, el caso de los monoblocks de Caracas, gente a la que se le entregó la casa y la destruyó porque no la sabía usar.

   Razones de urgencia o de emergencia pueden motivar también el traslado a villas de tránsito, de personas en aptitud para la vivienda definitiva. Por ejemplo, en una inundación puede ser que alguien que tenga aptitud para una vivienda definitiva sea trasladado a una villa de tránsito.

   Las viviendas definitivas deberán entregarse en los casos necesarios, según el concepto de la vivienda como servicio público, es decir, la vivienda subsidiada.

   Dentro de los planes nacionales, se fijará un cupo para residencias definitivas para erradicación de villas de emergencia. Es indudable que de las inversiones totales nacionales, sólo se puede dedicar una parte a quienes debe entregarse una vivienda subsidiada, si el 20% del producto bruto se puede invertir y a su vez, de ese 20% se puede invertir un 20% en vivienda, habrá que tomar una parte de vivienda subsidiada de la parte que se invierte en vivienda.

   Lo que se acaba de describir es el plan de la Ley 17.605, que es el más importante de los que se están desarrollando en la República Argentina para erradicar las villas de emergencia de la capital. El propósito original era de erradicar 56.000 personas durante siete años.

b) La segunda forma de erradicación o rerradicación, es la erradicación directa a viviendas concebidas para alta densidad, terminadas o semiterminadas, donde todos o parte de los habitantes de

las villas, son trasladados. Esta modalidad se aplica en ciudades que no dispongan de terrenos para baja densidad; esto vale sólo donde es necesaria una densidad alta, por razones urbanísticas. La selección de los habitantes debe hacerse según su grado de adecuación a la sociedad urbana y su capacidad para el uso de la vivienda, las viviendas definitivas deberán entregarse en los casos necesarios, según el concepto de vivienda como servicio público. Esto constituye una repetición de lo expresado en el primer caso y es válido también en este item lo señalado respecto del cupo dentro de la inversión nacional en vivienda.

c) El tercer caso, la erradicación directa de las villas que no pueden ser rerradicadas, como por ejemplo, las villas que están por debajo de la cota de inundación en ciudades donde se disponga de áreas para baja densidad residencial, la erradicación puede hacerse a terrenos con un mínimo de servicios sanitarios instalados en lotes individuales, con un alojamiento precario que puede ser la misma casa que tenían en la villa. Este es el plan de erradicación o auto-construcción que Emaús desarrolló en el tercer curso de adiestramiento para auto-construcción en el CINVA. La construcción definitiva puede encararse posteriormente por auto-construcción, cuando esta técnica sea aconsejable.

Emaús entiende que la auto-construcción debe admitirse sólo cuando hay desocupación o sub-ocupación; de otro modo el esfuerzo extraordinario requerido, se convierte en un gravamen a la pobreza.

d) El cuarto punto es la rerradicación de villas marginales en los lugares donde la densidad residencial es deseable y lo permitan la infraestructura urbana, incluyendo la social: educación, salud, y las características del asentamiento. Vale también para este punto, lo dicho respecto de la auto-construcción, esto es, que la rerradicación puede hacerse por auto-construcción cuando haya desocupación.

2. A mediano plazo

En el mediano plazo, las medidas que deberán tomarse, según Emaús, son las siguientes:

A) Definir la estrategia general del desarrollo para ver modo de encauzar las migraciones en forma racional dentro de esta estrategia, estableciendo dentro de esa estrategia la intensidad de capital como acervo de producción para la industria de la construcción. Creo que para Argentina es inadecuado construir con equipos del

tipo "Pignet" o similares, como se pretende en la ciudad de Buenos Aires, pues dichos equipos son verdaderas fábricas de casas que permiten montar un monoblock en 40 días, pero que suponen una secuencia muy intensa de trabajo, una inversión muy grande de capital y una carencia grande de mano de obra. Personalmente, estimo que un sistema así es inadecuado para la Argentina y que allá lo único que puede andar es la industrialización liviana de la construcción. Repetimos que en la definición de la estrategia general del desarrollo para tratar de encauzar las migraciones en forma racional, debe establecerse la intensidad de capital como acervo de producción para la industria de la construcción, pero no al nivel tecnológico, que debe ser el más elevado posible, aunque la intensidad de capital sea baja, pues la baja intensidad de capital en la industria no significa que el nivel tecnológico también debe ser bajo.

B) Los planes de vivienda deben compatibilizarse en el orden local, regional y nacional y este último, con el plan nacional de desarrollo. Las razones son las expuestas más arriba, esto es, de que si se sabe que en orden nacional se puede dedicar a inversiones un 20% del producto bruto y que el 20% de ese 20% destinarse a inversión en vivienda, debe saberse cuánto puede dedicarse a vivienda en cada parte, para saber qué se puede hacer en cada lugar.

C) En materia de mecanismos para la admisión de la gente a la sociedad urbana, equivalentes a los que se utilizaron en nuestro país en el pasado, en la ciudad de Buenos Aires, para canalizar la inmigración europea, donde todavía existe un Hotel de Inmigrantes, donde los europeos que venían llegaban, se les daba implementos de trabajo, se les indicaba el lugar donde podían ir a trabajar, el migrante argentino no cuenta con las mismos facilidades; ellos no tienen un hogar de tránsito, de tal manera que para ellos el único mecanismo de admisión en la sociedad urbana es la villa de emergencia.

D) Debe apuntarse a obtener la optimización de los recursos y a lograr el empleo intenso de los recursos humanos ociosos en la autoconstrucción. La autoconstrucción es aceptable y deseable cuando hay desocupación o desocupación limitada.

E) Hay que realizar y esclarecer una política coherente en materia de subsidios sociales, los que deberán variar o cesar adecuándose a las causas que los originaron, debiéndose, también, suprimir el subsidio oculto. En Argentina, muchas de las instituciones de vivienda, entre ellas el Banco Hipotecario Nacional, fueron descapitalizadas por la inflación, porque los préstamos de fomento sin un reajuste se convirtieron en un subsidio, pero no en subsidio a quien lo necesitaba. Por esto es que el subsidio debe ser abierto,

pues es la única manera de saber cuando una persona que está recibiéndolo ya no lo necesita.

F) En la definición clara del grado y la forma de la intervención estatal en vivienda de interés social, por ser la vivienda un caso atípico dentro de la economía, esta intervención es inevitable y se practica aún en los países en que predomina la economía de mercado. Emaús no pretende resolver el problema de la vivienda, sino a lo sumo podrá estudiar, investigar, sugerir, pues la vivienda oficial o "public housing" existe hasta en Estados Unidos con un ingreso per cápita de US$ 2.400.–

G) El establecimiento de una política impositiva que contemple adecuadamente el tipo de vivienda en el cálculo del tributo; esto significa, de acuerdo con la filosofía política imperante, hacer prohibitiva la vivienda lujosa, o sencillamente, hacer gravosa la vivienda lujosa y desgravar la vivienda económica.

3. Medidas para el largo plazo

A) Un intenso trabajo de educación y promoción social.

B) La canalización de las migraciones internas hacia ciudades de no más de 2.500 habitantes, mediante los incentivos necesarios, uno de los cuales es la creación de un mercado de trabajo y las facilidades de vivienda.

C) La canalización racional de la migración. En la República Argentina se está tratando de crear un polo provincial de desarrollo, con el objeto de canalizar hacia allí parte de las migraciones; se trata de que sea no solamente Bahía Blanca, sino toda su zona de influencia, la región del Comahue, parte de las migraciones rurales y parte de las migraciones limítrofes. Hay una serie de medidas más que pueden canalizar las migraciones, como por ejemplo, el traslado de la capital al interior, los grandes puertos del litoral, etc.;

D) La administración nacional del parque inmobiliario; la administración nacional de vivienda es materia desconocida entre nosotros, su desconocimiento y el jus utendi et abutendi conspiran contra la duración del parque, incrementando el déficit futuro por vetustez y obsolecencia. Esto, en realidad, no hace tanto a la política de villas de emergencia como a la política general de vivienda, pero indudablemente, todo lo que se refiere a política de vivienda, se refiere también a villas de emergencia.

E) En el estudio, la investigación intensa y la realización en materia de:

a) Técnicas de promoción integral del hombre que aseguren su realización humana y respeten los fueros de su dignidad.

b) Datos estadísticos confiables, previa determinación de las necesidades en la materia; debe tenerse presente que la carencia actual de éstos es prácticamente total y que es urgente definir la metodología para la determinación del déficit habitacional.

c) En materia de urbanismo, todo lo que se investiga y lo que se haga en materia de urbanismo, tiene que ver con vivienda y con las villas de emergencia; todo lo referente a equipamiento urbano y a infraestructura, al desarrollo de la renovación urbana, a la legislación sobre centros poblados, porque en la República Argentina todavía se siguen loteando tierras indiscriminadamente, en lugares que están por debajo de la cota de inundación o en lugares donde debería haber una densidad residencial más elevada, respecto de la cual ya se está actuando, de manera que, a corto plazo, se terminará ese problema; y, finalmente, en materia de planos reguladores.

d) Formas avanzadas y controvertidas en la legislación, como por ejemplo, la vivienda como servicio público, lo que todavía no está muy claro, la vivienda subsidiada o a través de cooperativas que las entregan en uso para la habitación; es decir, las cooperativas que no dan departamentos, sino que dan el derecho a departamentos de un ambiente para la familia recién constituida, de dos o tres ambientes para la familia en expansión e, inversamente, para la familia en contracción.

e) Trabajo interdisciplinario y énfasis en lo social y urbanístico en nuestras facultades universitarias. Parece haber un déficit en esta materia, en la Facultad de Arquitectura y en la de Sociología. En materia de trabajo interdisciplinario, todavía no tenemos suficiente experiencia ni vinculación con entidades internacionales de la índole del CINVA, BAUCENTRUM, Centre Cientifique et Technique du Battiments, y otras; y, por fin, no menos importante, el estudio de materias y sistemas técnicos para la construcción masiva y económica; el estudio de las economías de escala y globalización económica a nivel nacional, regional e, incluso, internacional.

Se supone que con la optimización de los recursos, el año 2000 no estaremos en condiciones de cubrir el déficit; indudablemente será necesaria una nueva tecnología, pero principalmente es indispensable hacer una inversión importante en materia de investigación. Manetinger dice que la industria aeronáutica progresa porque dedica

el 12% de su producto a la investigación, mientras que la industria de la construcción sólo dedica a ella de un 1,1% a 1,2% y en algunos países no destina nada.

La globalización de la economía puede llevar a que descubramos el uso del material local; en el orden nacional y tal vez en el orden internacional, deben hacerse estudios en materia de globalización económica; fijar niveles de calidad, durabilidad y de costo. En Argentina el costo es desproporcionado con relación al ingreso per cápita y mucho más con la desigual distribución del ingreso; es así como un departamento cuesta actualmente (living-comedor y dos dormitorios) alrededor de US$ 10.000; la terca persistencia en este error, la pagan los muchos que quedan sin viviendas, porque se hacen viviendas caras para pocos; es pues, necesario descubrir la manera de construir viviendas tan buenas o mejores que las actuales, pero más baratas; si no queremos afrontar esta alternativa, habrá que resignarse a viviendas peores para todos.

A continuación haré una breve reseña de la labor que cumple el Ministerio de Bienestar Social de la Provincia de Buenos Aires –del cual soy asesor– dentro de su órbita.

En primer lugar, el Ministerio participa en la coordinación del plan para la erradicación de las villas de emergencia establecido en virtud de la Ley 17.605, en conjunto con las municipalidades de Buenos Aires. El Ministerio desarrolla su labor en 25 partidos, que constituyen el cordón alrededor de la Capital Federal.

Ahora bien, el panorama dentro de la provincia, es el siguiente:

En 1967 se procedió a encarar el problema en forma orgánica, elaborando para ello un programa de acción comunitaria. En efecto, dicho programa fue elaborado por el Instituto de Investigaciones Sociales del Ministerio de Bienestar Social de la Provincia de Buenos Aires, considerando el aspecto sociológico, la conceptualización, las guías de relevamiento, incluyendo también en él, una concepción de los centros de bienestar social, preparada por la Dirección de Servicios Sociales del Ministerio Provincial; estos centros de bienestar social apuntan, precisamente, a la rerradicación de las villas de emergencia.

Como punto de partida para este programa se utilizó el proyecto DISABO, "Diagnóstico Sanitario del Aglomerado Bonaerence", que tiene interesantes informaciones sobre las villas del Gran Buenos Aires, que comienza definiendo el problema de las villas de emergencia y estableciendo su alcance, a saber:

Características del problema

Dentro del cuadro general de los problemas sociales que una programación del bienestar social debe encarar, el problema de las llamadas villas de emergencia, tiene los siguientes aspectos: se trata de una situación de indigencia, se entiende que no indigencia material, y una gran necesidad vivida por un sector de la población que, en la mayoría de los casos, carece de las posibilidades mínimas de progreso y recuperación, en lo que se refiere a la disponibilidad de medios materiales y a una formación cultural suficiente, como para canalizar efectivamente sus necesidades de mejoramiento y los consecuentes esfuerzos. Cabe destacar que de ambos aspectos, es de mayor importancia el de orden cultural, pues se dan, de hecho, situaciones en que existe cierta disponibilidad de medios, relativamente altos ingresos familiares, posesión de elementos materiales de confort, pero que no suponen directamente posibilidad de progreso, precisamente, por estar formada por la mentalidad de concepción propia de una cultura diferenciada con las características que más adelante se anotan.

Dadas las causas, constituye un problema social en permanente aumento, principalmente como consecuencia del contínuo movimiento migratorio hacia los grandes focos de atracción demográfica. Este hecho hace más que necesario, no solamente arribar a una solución de la situación actual, sino también determinar una planificación de la acción que impida el resurgimiento del fenómeno, pues el tipo de población que integra las villas de emergencia corresponde al nivel más bajo de estratificación social, que al no estar integrado a la sociedad global, constituye una fuente permanente de conflictos sociales.

La vivencia de un marco normativo propio en lo referente a comportamientos individuales y grupales y a un sistema de control, a veces autónomo, está acorde con el bajo nivel cultural de este tipo de población, con las ansiedades sentidas, representa un problema grave de conflicto entre estos grupos y el resto de la sociedad, con la que están en un contacto inmediato. Esto se traduce en actitudes agresivas asumidas individual y grupalmente que no solamente afectan en forma directa a la sociedad, sino que también constituyen una fuente de deformación social. Directamente vinculado con el aspecto anterior, dentro de la problemática general, el factor educacional cobra una importancia de trascendente magnitud, de forma tal que todo el sector infantil y los adolescentes de la población de villas de emergencia, están viviendo una culturización no sólo no integrada con la cultura de la sociedad global, sino también, evidentemente

desviada y en conflicto con los valores y normas culturales que en ella tienen vigencia. En definitiva, esto implica la devaluación de un sector importante de una generación, que ha de actuar como factor de desorganización social futura; en una palabra, estamos sembrando la semilla de la violencia del mañana.

Finalmente, las motivaciones que impulsaron a esta población migratoria al foco urbano permiten afirmar que se trata de un elemento humano con un posible potencial de cambio y superación, que es necesario canalizar en forma efectiva mediante el estímulo y la toma de posesión de sus propias capacidades de superación. En tal sentido es que la promoción orientada hacia planes de autodesarrollo en este tipo de comunidades, cobra una importancia capital.

Medidas adoptadas en la Provincia de Buenos Aires

Al dar prioridad al plan de erradicación de villas de emergencia del Gran Buenos Aires, se demoró la creación de los centros de bienestar social de este programa, los que sólo comenzarán a funcionar en el 1970.

Existe una razonable posibilidad de que el Ministerio de Bienestar Social asuma la conducción del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, con lo que se agregaría el aspecto físico de la programación, porque actualmente el Ministerio de Bienestar Social sólo maneja el aspecto social y el aspecto físico lo tiene a su cargo el Ministerio de Obras Públicas.

En otro orden de cosas, la reunión de autoridades para la región del Comahue, a la que se hizo referencia al tratar sobre las actividades de Emaús, en materia de regionalización, fijó las siguientes directrices políticas:

a) la creación de incentivos para el establecimiento de empresas dedicadas a la industrialización liviana de la construcción.

b) la compatibilización de los planes locales, regionales y provinciales de vivienda, porque hay un conflicto entre lo que es regional, típicamente económico, ecológico y demás y lo que es político; hay divisiones políticas que no coinciden con las divisiones físicas.

c) el empleo, dentro de lo posible, de la auto-construcción para la optimización de los recursos.
Paralelamente, deberá encararse algún plan de realojamiento en las ciudades mayores, como Bahía Blanca y Mar del Plata, ciudades que requieren una densidad residencial que no permite aplicar los sistemas de rerradicación.

Instituciones responsables de la acción

En cuanto a instituciones responsables, siguiendo el programa del workshop, ellas son la Dirección de Promoción, la Dirección de Servicios Sociales, ambas del Ministerio de Bienestar Social y se trabaja en coordinación con el Ministerio de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.

Para terminar, la Secretaría de Salud Pública de la Provincia de Buenos Aires, tiene a su cargo la lucha contra el mal de "chagas", que es una enfermedad típicamente habitacional, es una enfermedad terrible que ataca al corazón y que afecta al 15% de los habitantes de las villas de emergencia del Gran Buenos Aires, debido a que han sido picados por vinchucas siendo, normalmente, inaptos para el Servicio Militar. Lo triste de esto es que la vinchuca es fácilmente erradicable con sólo cambiar el techo de paja de las casas por un techo que no admite la presencia de insectos. Con eso, prácticamente, se termina la vinchuca, lo cual compete a la Secretaría de Salud Pública, que también pertenece al Ministerio de Bienestar Social de la Provincia de Buenos Aires.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE EL TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE ARGENTINA (EMAUS)

Pregunta:

¿Por qué cree que no es conveniente la aplicación de una industria pesada para la construcción masiva de viviendas?

Respuesta:

Dentro de la estrategia general del desarrollo para encauzar las migraciones, hay que establecer la intensidad del capital necesario para la industria de la construcción. Pero hay tres niveles de industrialización: la pesada (los sistemas europeos Cannes y Poignet, donde hay escasez de mano de obra), que no puede aplicarse en América Latina donde hay abundancia de mano de obra; la inter-

media y la liviana. Esta, que va desde el taller de prefabricación (CINVA), donde los mismos adjudicatarios se capacitan en el doblado de fierro para el hormigón y en diversas otras habilidades que les sirven para el futuro, no requiere una gran inversión de capital y tiene las siguientes ventajas:

1o. No pesa en la balanza de pagos, como ocurre con el equipo para la industrialización pesada;

2o. No tiene el inconveniente de aquel tipo de fábrica de casas, que necesitan un mercado muy estable, pues fabrican un gran número de unidades en 40 días, pero tienen que comenzar un nuevo conjunto o monobloc en cuanto terminan el anterior.

Pregunta (del Brasil)

Quiero saber si en la Argentina –que, como el Brasil, tiene inflación– se pagan subsidios a las familias que reciben las nuevas viviendas, como asimismo, si existe algún mecanismo de corrección monetaria.

Respuestas:

A la primera pregunta: No, no existe el subsidio abierto.

A la segunda pregunta: Se discute la aplicación del "escalator clause" (reajuste), que es una forma de corrección monetaria, algunos economistas lo atacan y otros lo defienden, pero, en general, se le considera muy peligroso, porque el ingreso personal de los prestatarios aumenta a un ritmo menor que el índice que se utiliza para el reajuste de los préstamos. En realidad, al referirme a la inflación no me refería a ningún tipo de corrección, sino a que ella misma constituye un verdadero subsidio en el préstamo y ha contribuido a descapitalizar a las instituciones de vivienda, pero aun así, me parece que, salvo el Banco Hipotecario Nacional y la Municipalidad de Buenos Aires, que han incorporado la cláusula de reajuste a sus préstamos, las demás instituciones no la tienen todavía.

TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE COSTA RICA

17 de noviembre de 1969.-

INFORME A LA JUNTA DIRECTIVA, CONSEJO TECNICO Y GERENCIA DEL INVU SOBRE EL SEMINARIO DE BARRIOS MARGINALES CELEBRADO POR A.I.D. EN WASHINGTON, NOVIEMBRE DE 1969.

Por Ing. EDUARDO JENKINS DOBLES
Jefe Depto. de Urbanismo

I.- ORGANIZACION Y TEMARIO

El Seminario de Barrios Marginales se celebró en Washington del 3 al 7 de noviembre inclusive, en el Edificio del Departamento de Estado donde tiene sus oficinas la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). Se trabajó desde las 9:00 A.M. hasta la 5:00 P.M. aproximadamente, con breves intervalos de descanso y refrigerio.

El primer día se planteó el problema en términos generales, por una serie de técnicos norteamericanos con experiencia en la América Latina. De ahí en adelante, y por tres jornadas, se oyeron exposiciones de los delegados de cada país sobre sus problemas específicos y las medidas adoptadas, con o sin éxito. El último día se destinó a aclarar y completar conceptos, además de formular conclusiones tentativas.

El Seminario debe considerarse valioso, pues se discutió con franqueza sobre los barrios y viviendas marginales criticándose en muchos casos las soluciones tradicionales de erradicación y construcción de viviendas sustitutivas completas, no solamente porque es

utópica sino porque no responde a las condiciones socio-económicas de muchas familias.

Al Seminario asistieron representantes de la mayoría de los países latinoamericanos, funcionarios de la AID y observadores de otras entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Fundación de Vivienda Cooperativa etc.

II.- EL PROBLEMA

Ei desarrollo urbano es consecuencia de la civilización actual, cuya tecnología permite la concentración de grandes masas de población en ciudades y metrópolis. Responde este proceso al cambio de una estructura de producción basada en la agricultura o la minería a otra que se concentra en la industria y los servicios. También es consecuencia del deseo general de disfrutar de mejores salarios, educación, salud, vivienda, servicios públicos, recreación y otras comodidades de la vida moderna.

Este fenómeno en sí es bueno e inevitable, pues transforma radicalmente la productividad y el nivel de vida de la gente. El problema de los barrios y viviendas marginales se presenta porque el crecimiento demográfico urbano de tipo vegetativo o migratorio se produce en una proporción mucho mayor de la que permiten la generación de empleos en industrias y servicios y la construcción de obras básicas de infraestructura. Ocurre frecuentemente un choque violento entre las características culturales de los inmigrantes de origen rural y el ambiente urbano que los recibe.

El desarrollo urbano en la América Latina se revela en las siguientes cifras:

Año	Población Total	% residentes en ciudades de 100.000 habts. o más
1850	12.000.000	Mínimo
1900	33.000.000	1 1/2%
1950	162.000.000	18%
1965	210.000.000	30%
2000	619.000.000	50% (estimado)

Cabe, en realidad, pensar en tres tipos de crecimiento demográfico:

a) En todo el país, lo que en América Latina tiene un promedio de alrededor del 3%.

b) En las áreas urbanas, que aumentan al 5%, 7% y aún al 10% anual en ciertos casos.

c) En las barriadas marginales, que a veces se incrementan al 15-20% por año.

Salvo cuando ocurre inmigración fuerte del exterior, lo que no es frecuente, el crecimiento demográfico de los países de América Latina se debe a la creciente diferencia entre tasas de natalidad y de mortalidad. El desarrollo urbano, en mayor o menor proporción, es consecuencia de lo anterior y de la inmigración rural. La extensión de las barriadas marginales, en su casi totalidad, se debe a la última causa.

En algunas ciudades, como San Salvador y Lima, por ejemplo, hasta dos terceras partes de la expansión territorial de los últimos años ha ocurrido en forma de barriadas marginales. No es ese el caso de San José, por no ser tan acentuada la migración rural directa a la capital. En nuestro país, la fertilidad general del suelo y una mejor distribución de tenencia de la tierra han moderado tales corrientes migratorias, o han permitido que se efectué por etapas, casi por ósmosis desde el baldío aislado o el terreno agotado al pequeño pueblo luego la ciudad intermedia, quizás el área metropolitana al final. Esta tendencia es favorable y debe reforzarse, pues el grado y costo de urbanización aumentan con el tamaño de la ciudad y, además, es conveniente que haya un plazo de adaptación, por escalas, de lo rural a lo urbano.

En ningún país de la América Latina, es posible resolver el problema de la urbanización y la vivienda con los actuales niveles de ingreso.

En el caso de Costa Rica, que no es de los más críticos, se ha estimado que debieran construirse 20.000 casas anuales, en su correspondiente lote urbanizado. Si el costo de cada unidad se estima en un promedio de ₡15.000.00 (urbano y rural) - mínimo bajo si tomamos en cuenta nuestra proporción de clase media - sería necesario invertir ₡300.000.000 anuales, lo que es como cuatro veces lo que actualmente se gasta en este rubro, lo que es obviamente imposible. Representaría un 5% del Producto Nacional Bruto (PNB) que actualmente es de unos ₡6.000.000.000 por año y es un nivel representativo. En los países sub-desarrollados es difícil alcanzar un grado de inversión total, en todos los aspectos tanto de tipo público como privado, que exceda del 10% del P.N.B. No es posible ni razonable pretender que la mitad de una inversión global se destine exclusivamente a vivienda.

III.- SOLUCIONES POSIBLES

Lógicamente, debe comenzarse por planificar el desarrollo urbano y regional del país, de manera que se logre una adecuada distribución demográfica que responda a las posibilidades nacionales de producción e inversión. Ese es uno de los propósitos de la Ley de Planificación Urbana ya vigente en Costa Rica. Ante el problema concreto planteado por las barriadas y viviendas marginales existentes o en proceso de expansión, cabe considerar las siguientes medidas:

a) Control policíaco y procedimientos de erradicación forzosa.

b) Urbanización de lotes y construcción de viviendas sustitutivas.

3) Soluciones habitacionales flexibles, que consisten en la provisión de lotes, la urbanización progresiva y la eventual construcción de casas por ayuda propia o mutua, posiblemente con asistencia técnica, financiera y social graduada a las posibilidades y necesidades de la familia específica.

La política de supresión, ya que afecta a grandes masas, no puede dar resultados; la de sustitución, por su alto costo, es sólo de aplicación limitada.

La única alternativa práctica es la tercera, realizada mediante la acción popular. El punto de vista tradicional, que es considerar a los barrios y viviendas improvisadas como un cáncer que ha de extirparse, debe variarse radicalmente, pues tal tipo de desarrollo representa, ni más ni menos, que la única forma de colonización urbana asequible a las familias de bajos ingresos y cultura aún rudimentaria, que en muchos países de la América constituyen la mayoría de la población.

Lo que más interesa al colonizador es la tenencia de la tierra, pues esto le otorga seguridad y responde a su posible idiosincracia aún campesina. En las colonias ya existentes, debe primero legalizarse la situación de sus ocupantes y utilizar su propio interés para evitar que se asienten más familias si esto implica excesiva densidad. Para evitar la invasión desordenada de predios o la especulación que desatan muchos terratenientes, debe el Estado adquirir amplias reservas de terreno y proceder a su parcelación y venta, si es del caso con subsidio, a las familias de ingresos mínimos.

El diseño de sitio debe ser adecuado, en lo referente a trazado y ancho de calles o senderos, tamaño y forma de bloques y lotes y reserva de áreas de uso comunal. En cuanto a obras y servicios, éstos deben ser mínimos y quizás suplirse en forma gradual, dando atención preferente a los aspectos sanitarios.

Luego debe atenderse al mejoramiento de la vivienda, comenzando por el núcleo de excusado, baño y pilas. En general, es indispensable utilizar la ayuda mutua y propia, no sólo por la reducción de costo que esto implica, sino para utilizar mano de obra a menudo en situación de desempleo o sub-empleo y para que la familia, desde el principio, aprenda a cuidar lo que es fruto de su trabajo. Según las posibilidades de cada familia, puede proveerse adicionalmente un conjunto de piso-techo, pequeños préstamos (usualmente no más de $ 500.00) o eventualmente una vivienda completa.

Durante el Seminario, el suscrito mencionó la posibilidad que otorga al INVU la Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios en su Art. 10, que permite la reparación forzosa de los tugurios de alquiler. No debe olvidarse que este tipo de albergue da rentabilidades excesivas y que abarca quizás un cincuenta por ciento del problema.

Una nueva política como la descrita es de vivienda íntimamente ligada a la planificación urbana y así requiere la acción conjunta de diversos organismos, como lo serán en Costa Rica, el INVU, el SNAA, el ICE, los Ministerios de Salubridad, Transporte y Educación, las Municipalidades ojalá apoyadas por un Banco, Instituto de Fomento o fundación común.

Implica, asimismo, el trabajo de técnicos y auxiliares de diversas disciplinas: servicio social, urbanismo, ingeniería, economía, relaciones públicas, etc.

La misma terminología despectiva, como tugurio, chinchorro, colonia pirata o de paracaidistas, debe cambiarse para introducir desde el principio un enfoque positivo. En Perú, se designa ahora a los barrios marginales como "pueblos jóvenes". En Costa Rica podríamos usar el calificativo que frecuentemente le da la misma gente, o sea el de "Pueblo Nuevo".

IV.- POLITICAS DE CREDITO DE LA AID Y EL BID

Para 1970, el INVU tiene financiado un razonable programa de vivienda. Pero es esencial obtener un nuevo crédito que opere a partir de 1971, para no afrontar una drástica reducción en los programas habitacionales.

La AID, aparentemente, no tiene criterio definido sobre su futura intervención en la vivienda popular incluso porque la propia estructura de la Agencia puede ser variada. La orientación actual es hacia los préstamos que actúen como capital semilla para generar nuevos fondos destinables a la vivienda, como los que se otorgan a

asociaciones de ahorro y crédito, a cooperativas, al descuento y fomento de hipotecas aseguradas.

Asimismo, se están impulsando - con algunas limitaciones - las inversiones de capital privado en urbanización y vivienda económica que la AID asegura en cuanto a una serie de riesgos.

En Costa Rica, se acaba de otorgar un préstamo de $ 1.000.000 al Banco de Crédito Agrícola de Cartago para que éste, con un aporte similar del Gobierno, actúe como mercado secundario de hipotecas otorgadas por asociaciones de ahorro y préstamo o cooperativas de vivienda.

También se está ejecutando un plan de lotificación y vivienda (800 unidades) a cargo de la Empresa de Desarrollo Urbano, S. A. (DUSA) con un préstamo privado con garantía de la AID.

Estos programas son muy útiles, desde luego, pero no son asequibles a los residentes en barrios marginales.

En conversación sostenida con la Misión destacada en San José, se nos informó que el sector vivienda -aparte de los dos programas antes citados- no está incluido en las actividades de AID al menos durante los próximos dos años. En la actualidad se concentran esfuerzos en el estudio y desarrollo del sector agrícola. Además, se han otorgado créditos para el combate de la malaria, el mantenimiento de carreteras y caminos, el fortalecimiento de cooperativas rurales, el desarrollo industrial, (COFISA) y agro-pecuario (BNCR)

En cuanto al Banco Centro-americano de Integración Económica (BCIE), que no estuvo representado en el Seminario objeto de este informe, entendemos que recibirá nuevos fondos de AID de los cuales 10 millones de dólares se destinarán a programas de Viviendas en América Central, sobre todo para fortalecer las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, Cooperativas y el descuento de hipotecas.

Las posibilidades fundamentales de crédito externo para el INVU las ofrece el Banco Inter-americano de Desarrollo, pero de acuerdo con nuevas regulaciones adoptadas, que fundamentalmente exigen que los programas de vivienda sean parte de los planes nacionales de tipo económico-social y de los correspondientes al desarrollo urbano y regional.

Al respecto se reproduce textualmente parte del instructivo preparado por el BID.

"VIVIENDA URBANA"

1.- Criterios operativos. El Banco considerará operaciones de vivienda urbana que se enmarquen dentro de los siguientes criterios, los cuales complementan los principios básicos incorporados en los tres primeros capítulos de este documento.

a. Los programas de vivienda que se propongan deberán formar parte de planes nacionales de desarrollo económico y social y, de ser posible, de planes locales de desarrollo urbano y regional, además, estarán calificados como de alta prioridad dentro de los mismos.

b. Se dará tratamiento preferencial a los programas diseñados para familias de bajos ingresos.

c. Los programas de vivienda deberán estar concebidos en tal forma que sus efectos se proyecten más allá de su ejecución física, de modo que tiendan a establecer una continuidad de los esfuerzos institucionales dedicados a la solución del problema urbano.

d. El aporte financiero local dentro del programa deberá ser sustancial y se deberá tender a fomentar una mayor movilización de capital privado.

e. El financiamiento de programas de vivienda urbana pretende, como meta final que, en la medida en que se fortalezcan las instituciones nacionales, disminuyan las necesidades de ayuda financiera externa.

2.- Campos de acción. El Banco considerará operaciones que incluyan, según sea el caso, uno o más de los siguientes sub-programas.

a. Soluciones habitacionales para grupos de ingreso mínimo.

b. Rehabilitación.

c. Soluciones habitacionales para grupos de ingreso bajo y medio bajo.

d. Servicios comunales directamente relacionados con el desarrollo de proyectos habitacionales.

e. Obras pequeñas y medianas de infraestructura urbana.

f. Fomento de la industria de la construcción.

g. Proyectos de naturaleza experimental.

h. Investigación sobre diseño y materiales.

i. Asistencia técnica.

3. Criterios Generales

a. Los programas que el Banco financie deberán estar ubicados en los centros de mayor actividad económica y de más rápido crecimiento demográfico, así como en centros menores a fin de que al estabilizar la población eviten su concentración en los grandes centros urbanos.

b. En general, el programa deberá constar de un número reducido de proyectos masivos de gran impacto y no de viviendas aisladas o de grupos tan pequeños que no signifiquen una mejoría apreciable de la zona urbana.

c. Se requerirá una descripción de la estructura institucional del organismo ejecutor, de los cambios o innovaciones que se pretendan implantar tanto en relación a su propia estructura como a los sistemas con los que opera u operará para enfrentar el problema habitacional.

d. Se analizará la capacidad de la institución solicitante en cuanto a ejecución física del programa, selección de beneficiarios, administración de su cartera hipotecaria, mantenimiento de los conjuntos habitacionales, labores de educación y preparación social de los beneficiarios y demás aspectos que aseguren la realización del programa. De encontrarse fallas fundamentales en estos aspectos, se estudiará el otorgamiento de asistencia técnica previa a la consideración de un préstamo.

e. Los proyectos deberán integrar viviendas y sus servicios básicos de urbanización y comunales dentro de una sola unidad conceptual y operativa debiéndose prever la construcción simultánea de viviendas y servicios. Aún cuando los recursos (internos y externos) del proyecto deberán cubrir estas dos partes de la inversión, el costo de los servicios comunales no será transferible al costo final de las viviendas, debiendo ser absorbido por los organismos públicos o privados correspondientes.

f. El programa deberá estar acompañado de una evaluación de sus posibles efectos económicos y sociales, tanto transitorios (durante la construcción) como permanentes.

g. Cada programa deberá estar acompañado de estudios de distribución de ingreso y composición del gasto familiar en las áreas donde se localicen las inversiones, considerándose aceptables las estimaciones hechas en base de muestreos. Cuando sea necesario, el Banco podrá otorgar asistencia técnica para ayudar a la realización de estos estudios.

h. El programa deberá contener una estimación detallada de los insumos de tierra, materiales, capital y mano de obra que serán necesarios indicando su cuantía y costos, además de un cálculo de los materiales y servicios de procedencia extranjera. .

i. Con el fin de asegurar el mantenimiento del valor de los depósitos y recuperaciones que forman parte de los programas de vivienda, será necesario que se adopten fórmulas de reajuste monetario en cada una de las operaciones financiadas por el Banco.

4.- Criterios específicos: Para los subprogramas que contemplan soluciones habitacionales, se aplicarán los siguientes:

a. Las condiciones de financiamiento estarán relacionadas con la capacidad de pago de los adjudicatarios.

b. Se considerará como "ingreso familiar" el ingreso mensual regular y comprobable del jefe de la familia y su cónyuge exclusivamente. El porcentaje de ingreso familiar que se destine a la amortización de la vivienda se fijará de acuerdo al grupo socioeconómico atendido. El porcentaje del ingreso familiar que se destine a la amortización y el pago de los intereses del préstamo debe ser recomendado al Banco por el organismo prestatario de acuerdo a estudios de distribución del ingreso y composición del gasto familiar en las áreas donde se localicen las inversiones que se mencionan en el numeral 3 (g) de esta sección.

c. Las cuotas iniciales de los adjudicatarios serán lo más bajas posibles y variables según el tipo de subprograma. Para subprogramas destinados a grupos de ingreso mínimo podría ser hasta del 1% como mínimo (en efectivo o en trabajo) y para subprogramas autofinanciables entre el 5% como mínimo y hasta alrededor del 20% como máximo, sobre el costo total de la unidad de vivienda. De ser posible el prestatario adecuará el período de amortización y la tasa de interés para los adjudicatarios a las necesidades de los diferentes niveles de ingreso.

d. El concepto de "costo total" de la unidad de vivienda incluirá costo de terreno, obras de urbanización relacionadas con la vivienda, construcción de la vivienda, gastos administrativos directos o indirectos relacionados con la producción de la vivienda y gastos de transmisión de dominio de la propiedad (derechos notariales, impuestos, etc.)

El servicio de la deuda por parte del adjudicatario no deberá ser mayor que su capacidad de pago, por lo que el costo de las unidades de vivienda debe estar determinado por dicha capacidad de

pago y las condiciones de financiamiento que se establezcan en el programa.

f. En el caso de familias de ingreso mínimo, la contribución del gobierno local o nacional a un programa de vivienda, en tierras, servicios esenciales, gastos administrativos, no deberá cargarse a los adjudicatarios o se les debe cargar sólo en parte.

g. Los adjudicatarios podrán ser miembros de grupos laborales, cooperativas, asociaciones u otras agrupaciones similares cuyos miembros cumplan individualmente las condiciones generales establecidas en cuanto a su situación socio-económica.

h. Para la construcción de viviendas, la participación financiera del BID será limitada y preferiblemente no mayor de 50%. Dentro de sistemas específicos de producción de viviendas, podrá haber variaciones en la participación porcentual del préstamo BID, por ejemplo, en autoconstrucción podría ser de alrededor del 50%, y para ahorro y préstamo, tres partes o construcción directa, se trataría de reducirla hasta aproximadamente el 35%.

i. La participación financiera del BID en el subprograma respectivo podrá llegar, excepcionalmente, hasta el (100%) del costo de la construcción en proyectos de soluciones experimentales para grupos de ingreso mínimo, rehabilitación, servicios comunales básicos, obras de urbanización y obras menores y medianas de infraestructura.

j. Los programas tendrán la mayor participación financiera local que sea posible. Las restricciones existentes en cuanto al uso de divisas para financiar gastos locales, obligarán a un análisis cuidadoso de los montos de gastos directos e indirectos originados por el programa.

Para el caso concreto del INVU, podrían contemplarse las situientes posibilidades:

a) Soluciones habitacionales para grupos de ingreso mínimo

El programa de lotes y servicios Colima podría financiarse con el BID, quizás hasta por una suma de $ 1.500.000.00. Lo anterior deberá resultar suficiente para la obra de urbanización. Un tanto similar puede aportar el INVU en terreno, gastos de Ingeniería y Administración, pequeños préstamos para construcción de casas con auto-ayuda y rubros similares.

Otra posibilidad que debe analizarse es la de proveer lotes y servicios en El Roble de Puntarenas, y en Limón.

b) Rehabilitación.

En un país con bajas disponibilidades de capital, como es el caso de Costa Rica, no debe destruirse la inversión que ya existe en barrios marginales o en deterioro, sino aprovecharla al máximo corrigiendo las deficiencias básicas en que se determinen.

Este tipo de programa, además no desplaza a las familias de su sitio habitual de residencia y puede utilizar al máximo sus propios esfuerzos de mejoramiento.

Las mayores necesidades de rehabilitación y renovación de barrios se presentan en el Area Metropolitana de San José, Puntarenas y Limón.

En el primer caso, y ya que existe el compromiso de realizar programas que alivien el problema del tugurio en Goicoechea, de acuerdo con la Ley que cedió al INVU los terrenos donde se realizó la urbanización "Moreno Cañas", sugerimos que el INVU considere previo convenio con la Municipalidad - un programa de rehabilitación de barrios y viviendas marginales en ese cantón. Podría pensarse en un préstamo de unos $ 500.000.00. Algo puede destinarse, asimismo, para Limón (Bº Roosevelt-Cieneguita) y para Puntarenas (Bº El Carmen, Chacarita, 20 de Noviembre).

c) Viviendas para grupos de ingreso bajo y medio bajo

Este campo se refiere a los programas habitacionales concretos del INVU, que se han desarrollado con recursos propios y con préstamos del AID y BID. Con preferencia -que debe mantenerse- se han construido casas tipo 5 (de unos $ 2.000.00 o poco más) además de una cierta proporción de unidades tipo 3 (Como de $ 3.000.00) y tipo 1 (unos $ 4.000.00). Estas viviendas, cuya superficie oscila entre 50 y 80m2, se edifican completas en lotes debidamente urbanizados. Han resultado muy exitosas en las ciudades de mayor tamaño, como el Area Metropolitana de San José, y las cabeceras de provincias, que es donde deben continuarse haciendo.

Se sugiere, y de acuerdo con los planos reguladores que elabora la Dirección de Urbanismo, proponer programas por un valor de unos $ 4.000.000.00, de los cuales el INVU aporte un 50% y el CID lo mismo,a ejecutarse en un plazo de 3 a 4 años.

d) Servicios comunales directamente relacionados con el desarrollo de proyectos habitacionales.

La política actual del BID es financiar conjuntos de vivienda con todas las facilidades comunales requeridas, como escuelas, centros de reunión, unidades sanitarias, comercios, facilidades deportivas y similares.

El costo de lo anterior dependerá del estudio específico que se haga en los programas que decida realizar el INVU. Sin embargo, vale la pena analizar a fondo las deficiencias existentes en diversas colonias del INVU anteriormente construidas, sobre todo en lo relativo a centros comerciales, que son más que auto-financiables. Existen los ante-proyectos correspondientes para El Bosque (Colonia Kennedy) Hatillo No. 1, Hatillo Centro y otros lugares.

Las facilidades comunales, como escuelas y centros de salud, no deben cargarse a los adjudicatarios, al menos en su totalidad, por lo cual el INVU deberá celebrar sub-contratos de préstamo con los Ministerios del caso, que pueden ser a menos plazo y mayor interés de lo convenido con el BID, a fin de poder utilizar de nuevo los fondos y cubrir los gastos administrativos.

En este rubro bien cabría pensar en un préstamo hasta de $ 500.000.

e) Obras pequeñas y medianas de infra-estructura urbana

Los técnicos del BID han comprobado - con mucha razón - que a menudo problemas de relativa poca monta detienen o perjudican seriamente el desarrollo de toda una zona. Lo anterior puede ser falta de cañería o colector de cloacas, la construcción de un puente o un trecho de carretera, la extensión de líneas eléctricas, el traslado de un sitio de disposición de basuras y tantos otros ejemplos.

La Dirección de Urbanismo considera que este tipo de ayuda resulta de especial utilidad. En muchos casos, por ser obras a cargo de otras entidades públicas, como el SNAA, el ICE, algún Ministerio o las Municipalidades, será necesario la previa firma de convenios de sub-préstamo.

Casos típicos del presente campo de acción son el suministro de agua potable en los terrenos del INVU sitios en Coronado y en Ipís de Guadalupe - cuyo uso se encuentra congelado desde hace tiempo -, la extensión de acueductos, líneas eléctricas y pavimento en la calle de acceso al propuesto conjunto de lotes y servicios en Colima de Tibás, la provisión de colectores de aguas negras para el anterior conjunto y el que se desarrollará en La Uruca; la instalación de un pozo y bomba para agua potable y una planta de tratamiento de aguas negras en El Roble de Puntarenas, si no se concreta la financiación actualmente esperada; la construcción de una calle de acceso y la extensión de servicios a los terrenos que deberán adquirirse en Limón etc.

Este tipo de obra se requerirá con bastante frecuencia y estimamos razonable pensar en una posible financiación de alrededor de $1.000.000.

f) Fomento de la industria de la construcción

En este aspecto, no parece necesario que el INVU se preocupe por complementar los esfuerzos que ya han realizado los industriales del ramo para abastecer la demanda de materiales de construcción.

Sin embargo, sería factible pensar que se financie - con base en un préstamo del BID - alguna fábrica y depósito de materiales simples, como bloques, losetas y postes de concreto, mosaico, piezas o panales de madera, etc. en un sitio cercano a programas de lotes y servicios, como los de Pavas y Colima.,

El crédito que se podría otorgar estaría condicionado a que se vendan materiales a los que hagan sus casas por auto-ayuda y con pequeños préstamos del INVU a precios especiales previamente convenidos. Quizás pueda combinarse la instalación con cierto entrenamiento y empleo para miembros de las familias que participan en el programa.

g) Proyectos de naturaleza experimental

En este aspecto, debe obtener el INVU un crédito para financiar algunos nuevos tipos de unidades residenciales, como los siguientes:

1) Apartamientos de tipo medio, posiblemente en Calderón Muñoz.
2) Apartamientos de costo mínimo, en sitios posibles como la Colonia Kennedy o La Uruca, quizás combinados con comercio en planta baja.
3) Apartamientos en laderas como los de Hatillo.
4) Casas de madera o materiales pétreos especialmente diseñados para terreno con fuerte gradiente.
5) Vivienda experimental en lote mínimo, como las que se están construyendo en Hatillo, pero de menos costo con urbanización más simple casas de menor área, diseño de sitio evaluado debidamente.

Para este rubro tan importante para las futuras políticas de construcción del INVU se puede pensar en un préstamo de $500.000.00.

h, i) Investigación sobre diseño y materiales - Ayuda técnica.

En el aspecto de construcción, debe ser el Depto. de Planes y Obras el que indique si cree conveniente alguna investigación relativa a diseño y materiales en urbanizaciones y unidades residenciales. No se estima necesario en materia de urbanismo al nivel de diseño

de sitio. Sin embargo, cabe considerar - dentro de los $ 100.000.00 de asistencia técnica que involucra el préstamo 97 F del BID actualmente en operación- la posibilidad de contratar profesionales capacitados en planificación regional - para colaborar en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano- y en la evaluación de los planos reguladores que se están realizando, particularmente los relativos al Area Metropolitana de San José, Puntarenas y Limón.

La anterior lista de posibles campos de acción en vivienda debidamente relacionada con el urbanismo implica créditos por un monto de $6.000.000.00, que funcionarios del BID consideraron factible.

OTRAS LINEAS DE PRESTAMO

El BID desea otorgar préstamos conjuntos de vivienda y urbanismo a una sola entidad responsable.

Una posibilidad de especial interés para el INVU sería la de adoptar una modalidad de banco, como ya se ha hecho en Nicaragua, y generalizar los sistemas de ahorro y préstamo abierto y descuento o aseguro de hipotecas. Este tipo de cambio estructural es de especial interés para el BID, ya que genera nuevos fondos para inversión en vivienda. Resultaría factible obtener un préstamo hasta de unos $ 2.000.000.00 como capital semilla de esas nuevas funciones que podría asumir el INVU.

También cabe la posibilidad de obtener créditos para obras de urbanismo en sí, como la ampliación de vías en el Area Central de San José. Un monto de $ 2.000.000 sería razonable. La inversión es recobrable imponiendo tasas de valorización a las propiedades favorecidas. Este tipo de acción sería de acentuado impacto público y daría especial prestigio a la Dirección de Urbanismo. Sería indispensable celebrar un sub-contrato de préstamo con la Municipalidad de San José, debidamente refrendado por la Contraloría General de la República y ciertamente a menor plazo y mayor interés de lo que se cobraría al INVU. En resumen, y de acuerdo con lo conversado con funcionarios de vivienda y desarrollo urbano del BID se podría pensar en lo siguiente:

Sub-Programa	Crédito
Vivienda mínima	$ 1.500.000.00
Rehabilitación	500.000.00
Vivienda económica	2.000.000.00
Servicios Comunales	500.000.00

Obras varias de infra-estructura	1.000.000.00
Proyectos experimentales	500.000.00
Banco de vivienda	2.000.000.00
Urbanismo (Vías Públicas)	2.000.000.00
TOTAL	$ 10.000.000.00

Un préstamo global como el anteriormente descrito podría incluso aumentarse hasta unos $ 12.000.000.00.

Si se redujera la solicitud a construcción de viviendas únicamente es criterio de los funcionarios del BID que el crédito no debe sobrepasar la suma de $ 3.500.000.00 otorgada en operaciones anteriores. Y, además, que definitivamente no se concederá si el programa no es parte de un plan regulador para el desarrollo urbano.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE EL TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE COSTA RICA

Preguntas

¿Cuál es el déficit habitacional en Costa Rica, cuál la proporción de dicho déficit que se satisface y en esa labor, qué proporción corresponde al gobierno, a través del I.N.V.U. y cuál a la empresa privada? Además, quisiera que el delegado me aclarara cuál es, en efecto, el porcentaje del PNB de Costa Rica que se destina a invertir en el campo de la vivienda, pues al hablar el señor Risso dio como recomendable el 20% del 20%, es decir, el 4%y Ud. habló del 5%. Creo que para nuestros países cualquiera de estas cifras es alta.

Respuestas

a) El déficit estimativo (el año 1967) era de 120.000 (siendo ahora, probablemente, de 140.000), lo que requiere la construcción de 20.000 viviendas por año, divididas así:

10.000 crecimiento vegetativo,
4.000 reemplazos,
6.000 para eliminar el déficit ya existente;

b) Sólo un poco menos de un tercio (6.000);

c) De lo que se construye, el INVU atiende el 15%, lo que representa el 5% del número que debería construirse, pero

en realidad, el sector público (INVU, la Caja de Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros y el Sistema Bancario Nacional), aportan el 60% y el sector privado, el otro 40%.

d) Respecto a la última pregunta, creo que en Costa Rica la inversión en vivienda es, más o menos, un 1% del PNB. Al mencionar un 8% ó 6% me refería a la cifra que dan las N.N.U.U. como porcentaje recomendable a los países miembros.

TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE ECUADOR

Sr. Presidente
Srs. Delegados
Srs. Observadores

La Delegación ecuatoriana estima de mucho valor la realización de seminarios como el que nos ocupa hoy, y cree que en estos seminarios lo más importante es el intercambio de experiencias entre nuestros países, pues los resultados positivos o negativos que algunos tuvieren al analizarse las causas, pueden determinar el marco de referencia, para la toma de decisiones de cualquier otro país latinoamericano.

Venimos por lo tanto a entregar una experiencia que aún cuando no está terminada, ha sido muy valiosa y positiva, tanto por lo sencillo del enfoque, como por las inquietudes a que ha dado lugar el planteamiento.

La experiencia se está desarrollando en la ciudad de Guayaquil, primer puerto y ciudad más populosa de la República; que en un período de 12 años, 1950 - 1962, duplicó su población a una tasa promedio anual de crecimiento de 6.5% (considerando el % de crecimiento vegetativo y el % de inmigración) y, en los actuales momentos con 716.000 habitantes, se espera, su población volverá a duplicarse en los próximos 11 años.

Por otra parte, y en vista de los serios compromisos internacionales de integración que el país ha suscrito, y considerando que el desarrollo futuro de la nación no puede garantizarse únicamente en base al aprovechamiento de las posibilidades del crecimiento del mercado integrado, el Ecuador ha estimado indispensable adoptar

una estrategia de ampliación del mercado interno, que sin lugar a dudas, implica cambios significativos en las estructuras económico-sociales existentes.

Este enfoque incidirá necesariamente en un incremento poblacional explosivo de la ciudad de Guayaquil, por cuanto, una de las acciones a tomarse dice relación con una "relocalización espacial" de la población rural del país, desde aquellos lugares de saturación e ínfima productividad hacia otros en los que los recursos naturales garantizarían una mayor productividad, es decir, que los lugares destinados para la relocalización, están comprendidos en el área que conforma la Cuenca Hidrográfica del Río Guayas, que abarca una extensión de 33.640 Kms2. de superficie con 9 provincias, 4 de la costa y cinco de la sierra y que actualmente aglutina el 40% de la población ecuatoriana.

De lo anteriormente expuesto, se deduce que además de los factores normales que explican el crecimiento poblacional de las ciudades, pueden existir y existen, como se está vislumbrando, factores exógenos a la problemática demográfica histórica de una urbe.

Por lo tanto, no hemos creido conveniente enfocar el problema exclusivamente en el marco urbano sino incluirlo como parte consustancial de la programación para el desarrollo Regional y Nacional. Este enfoque que es teóricamente aceptable pudiera calificarse de ilusorio, mas consideramos útil hacer resaltar que el enfoque se resolvió en forma pragmática, dada la coyuntura; las circunstancias institucionales, económicas, sociales y políticas que prevalecen en estos momentos.

En efecto la ciudad de nuestro análisis es el epicentro del área definida como Cuenca del Guayas, y esta cuenca es pilar fundamental de la estrategia del futuro desarrollo nacional.

En segundo lugar, y en el aspecto regional, debemos aclarar, que el país desde hace un quinquenio ha venido analizando las posibilidades de aprovechamiento de la Cuenca Hidrográfica del Guayas, habiéndose ya efectuado la evaluación combinada de la base de recursos y la distribución demográfica; modalidades del uso de la tierra y redes viales que dieron como resultado la difusión y demarcación de tres regiones principales de desarrollo, de una superficie total de 21.443 Kms2, las que se encuentran bien diferenciadas por los distintos problemas que presentan y potencialidades de desarrollo:

1.- Una región de desarrollo e intensificación de la Agricultura.- Que comprende 11.361 kms2 una planicie meridional ya colo-

nizada y con una densidad mediana de población. En esta región la producción agrícola puede aumentarse mediante el control local de las inundaciones y medidas de drenaje, riego y mejoramiento de las prácticas agrícolas.

2.- Una región para el desarrollo de la colonización.-

Situada en la porción central septentrional de la Cuenca, que abarca 7.672 Kms.2 que se encuentra parcialmente colonizada, presentando excelentes suelos y recursos forestales. La mejor forma de desarrollo de la región consistiría en una colonización planificada, por cuanto, potencialmente está en condiciones de sostener a un mayor número de agricultores.

3.- La Región de desarrollo forestal.-

En la parte superior del noroeste de la Cuenca, con 2.410 Kms.2 de bosque tropical, ocupa terrenos irregulares y cortados con suelos arcillosos de baja productividad, por el momento, la región tiene un potencial agrícola bajo, pero puede resultar productiva si se lleva a efecto una explotación maderera debidamente administrada.

Además se consideró una zona con potencial de desarrollo marginal que comprende unos 13.000 Kms.2, que no ha sido considerada en los planes inmediatos por la pobreza de recursos básicos y por su clima desfavorable, lo que se agrava por la alta densidad de población rural.

Actualmente tenemos la Comisión de Estudios de la Cuenca del Río Guayas, institución creada con la finalidad específica de hacer estudios para el mejor aprovechamiento de dichos recursos, para lo cual elabora proyectos de factibilidad, en otras palabras, la Programación Regional está en marcha.

En tercer lugar, y, respecto de la urbe, hemos creído conveniente, antes de entrar a definir específicamente el enfoque de solución a los barrios suburbanos que colindan la ciudad, vislumbrar las posibilidades de crecimiento futuro a la luz de la evaluación de proyectos de gran envergadura, como: ampliación del puerto, aereopuerto, puente sobre el Río Guayas, etc., que decididamente influenciarían en la expansión geográfica futura.

Guayaquil es una ciudad urbano-comercial, cuyo mayor aporte ocupacional es el sector servicios, el cual, en el año 1962 presentaba el más alto porcentaje, o sea, el 66.73% de la población económicamente activa.

A través del Puerto de Guayaquil, se efectúa la mayor parte del Comercio Internacional. El 66.82% de las exportaciones; co-

rrespondiendo un 53% a la exportación de 3 productos agrícolas: banano, café y cacao. Y el 91.61% a las importaciones del país, teniendo por lo tanto, la ciudad una gran dependencia en el aspecto ocupacional de las fluctuaciones del mercado internacional.

El más importante centro receptor de migrantes en la costa es el Cantón Guayaquil que ha recibido el 70% de las migraciones totales a la Provincia del Guayas y de lo cual podemos asegurar que la mayor parte converge hacia la Ciudad de Guayaquil.

De su población total se calcula que casi la mitad habita en el Suburbio y si a esto adicionamos los que viven en los tugurios concluímos que más del 50% de los habitantes mora en zonas de emergencia.

Existe una tendencia a la dispersión en vez de la concentración de la población alrededor de un mínimo nivel de densidad. De trabajos ocasionales se desprende la decisión de los habitantes de evitar los gastos fijos de arrendamiento de los tugurios emigrando hacia el suburbio de renta gratis.

El promedio de salario de los trabajadores no calificados o de escasa calificación fluctúa entre los 700 y 900 sucres (35 - 45 doláres aproximadamente), lo que contrasta con un mínimo de arrendamiento de S/400.00 mensuales que significaría la casa propia más barata de vivienda económica, problema que se agrava si consideramos que las familias de ingresos bajos son muy numerosas.

Frente a esta situación nos encontramos con múltiples instituciones encargadas de ofrecer los servicios urbanos, básicos, cada una de ellas con independencia económica de gestión y de decisiones lo que involucra un desperdicio de recursos humanos, institucionales y financieros considerables. Sólo en el plano educacional, existían en la ciudad 4 organismos de variada naturaleza que tenían prácticamente el mismo programa cada uno y entre sí no guardaban ninguna relación.

Esto llevó a la Junta Nacional de Planificación a imaginar y a emprender en formulación de un programa de desarrollo integral para la ciudad, el cual, no solamente debería relacionarse con la vivienda, servicios ambientales y/o de infraestructura, sino que también tenía que incluir la expansión de las oportunidades de empleo que permita que un número cada vez mayor de habitantes llevara una vida digna, ellos y sus familias y que se acelere la tendencia positiva de la relación tiempo-ingresos para las familias necesitadas.

Este plan integral o plan maestro como también ha dado en

llamarse, no lo elabora una sola institución, lo estamos elaborando conjuntamente todas las instituciones de la ciudad, la Comisión de Estudios de la Cuenca del Guayas y la Junta Nacional de Planificación.

Adicionalmente y me es grato decirlo, AID firmó un convenio con la Junta mediante el cual colabora con nosotros una firma consultora de reconocido prestigio internacional (P.A.D.C.O.) Además está colaborando con este proyecto la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en un estudio de Marginalidad ya iniciado y esperamos presentar también este trabajo a consideración de las Naciones Unidas por cuanto se ajusta perfectamente a las consideraciones que sobre Programas Piloto tiene ese organismo.

Actualmente el trabajo inter-institucional se elabora a nivel técnico, todas las instituciones y organismos colaboran en su confección. Previamente los máximos personeros han comprometido su decisión de ajustar sus programas o en el peor de los casos formar como marco de referencia para sus gestiones el programa en marcha. Igualmente el Gobierno Nacional colabora decididamente.

Comprendemos que los recursos oficiales nacionales y/o locales son insuficientes para satisfacer las crecientes necesidades, más personas que el primer paso es la racionalidad en las decisiones, que aseguran la mejor utilización de los recursos.

Esto es señores el aporte claro y franco de la delegación ecuatoriana, hemos iniciado un proceso de planificación para resolver los problemas de la ciudad, las personas y entidades que dudaban de la practicidad del enfoque hoy están colaborando, tenemos aún muchos puntos que especificar y de esta mesa redonda llevamos opiniones y experiencias valiosas para continuar nuestro trabajo.

TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE VENEZUELA

1 y 2) EXTENSION Y DEFINICION DEL PROBLEMA

El problema de los Barrios en las zonas urbanas reviste características alarmantes en nuestro País, es así como un análisis somero de 26 ciudades que sobrepasan los 25.000 habitantes nos lleva al encuentro de los siguientes datos:

La mitad de las familias viven en zonas de ranchos. En ciudades como Maracaibo y Valencia más de la mitad de la población vive en ranchos. En el caso de Cumaná, Barcelona, Puerto la Cruz, Ciudad Bolívar, Porlamar, Maturín, Carora, Guanare, Barinas, Acarigua y Araure, el porcentaje sobrepasa el 60%, llegando al extremo de que en ciertas ciudades sobrepasa el 70%.

En Caracas los datos son variables, según las fuentes, en algunos casos se dice que sólo un 30% de la población vive en ranchos, sin embargo, a raíz de un análisis rápido, realizado en el mes de octubre de este año, encontramos que en 167 barrios encuestados habitan más de 100.000 familias y que en Caracas el número total de Barrios es superior a 250.

A continuación se citan algunos rasgos que caracterizan a estas zonas: para lo cual resulta muy apropiado comenzar con las palabras del doctor Rafael CALDERA, Presidente Constitucional de la República en su discurso de juramentación ante el Congreso Nacional el 11 de marzo de 1.969.

"En el corazón de esas barriadas vive gente animada de una gran voluntad de superación. Han invertido esfuerzos y recursos cuya totalización llegaría a sumas gigan-

tescas. Si se hubiera planificado a tiempo el desarrollo de esas zonas y orientado esa fabulosa inversión, tendríamos allí uno de los rubros más importantes de la riqueza nacional. Hoy el problema se ha hecho muy complejo. Tengo conocimiento de la situación que se vive en esos barrios. Hay casos en que se trata de atender, por lo menos, necesidades perentorias cuya satisfacción no debe esperar plazos de diez o veinte años, aunque quizás estos resultarían vertiginosos, si se atiende a las expectativas actuales. En algunos pueden hacerse obras de remodelación de carácter más o menos permanente. En otros, la reubicación puede ser inevitable, pero reubicar supone ofrecer una alternativa inmediata; no hacerlo sería contrario a la justicia y hacerlo supone poner planes en marcha sin demora".

Esta situación determina en los habitantes de los barrios las siguientes características:

Falta de participación en las decisiones que involucran aspectos importantes de la vida misma. Son desarraigados, náufragos porque de repente fuerzas externas y fuerzas poderosas, dentro y fuera de ellos los han hecho zozobrar en su realización personal y humana y la técnica en lugar de ayudarlos aumenta su naufragio interno, y lo enajena más en la medida en que cada día se olvida más de su condición humana, es un amnésico. Una situación tal, mala dentro y mala afuera da lugar a una serie de evasiones, así podríamos anotar evasiones mágicas, evasiones en la droga, evasiones en el alcohol, evasiones en el delito, etc., sentimiento de rechazo de desesperanza, etc., la vida desarrollándose en un espacio interior y exterior deplorable. Son estos apenas algunos rasgos que caracterizan este grave problema que actualmente se estudia en toda su profundidad. Todo esto origina una desadaptación de los pobladores a la vida urbana ya que en su casi totalidad son provenientes de las zonas rurales del País y emigran a la ciudad en la creencia de alcanzar mejores condiciones de vida, tanto físicas como económicas, ya que al medio rural no se le ha prestado la atención requerida.

3) POLITICAS ADOPTADAS O SEGUIDAS

En los últimos años diferentes Organismos Públicos y Privados se han venido ocupando aisladamente de la problemática de los Barrios en algunas Ciudades del País, especialmente en el caso de la Ciudad de Caracas:

Es así como en el año de 1.962 se crea la **Oficina de Remodelación de Barrios,** encargada en principio de adelantar obras encaminadas hacia el mejoramiento de las condiciones de dichas áreas. Entre esos trabajos se recuerdan aquellos realizados en los Barrios Lídice, Continente, La Libertad, Simón Rodríguez, Corral de Piedra, Chapellín, Trapichito (Guarenas), La Zorra y Las Tunitas, etc.

Las Gobernaciones de algunos Estados, las Ingenierías Municipales, encargadas de la ejecución de ciertas obras, principalmente atendiendo solicitudes de los pobladores de los Barrios.

El Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), encargado de las obras de servicios sanitarios, tales como cloacas, acueductos y drenajes.

También **FUNDACOMUN Desarrollo Comunal del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Oficina de Desarrollo Comunal de CORDIPLAN, Ministerio de Obras Públicas, Acción en Venezuela y Cuerpo de Paz** y otras Instituciones privadas, las cuales alcanzan un número elevado, han participado en este campo.

Todos estos Organismos e Instituciones realizaban acciones aisladas con poca o ninguna coordinación entre sí e incluso originando interferencias y competencias a nivel de las comunidades. Se realizaron pocos estudios de tipo técnico, esto originó una carencia casi total de planificación y programación, lo cual trajo como consecuencia el empeoramiento de la situación. No ha existido ningún criterio de previsión, las ejecusiones estaban dirigidas a solucionar, en forma inmediata, las necesidades planteadas con carácter de cierta urgencia.

En la mayoría de los casos el problema fue enfocado dándole prioridad al aspecto puramente físico, dejando a un lado la solución integral del problema y como bien se sabe, cuando éstos son atendidos de esta forma, la solución se convierte en un despilfarro de los recursos disponibles.

Es así como la escasa atención dada a la solución de estos problemas, durante los últimos diez años, lo cual unido a la degradación del patrimonio inmobiliario y al desorden periférico de las ciudades, consecuencia lógica del crecimiento masivo de la población urbana sin obedecer a criterios ni normas técnicas, han originado que nuestras ciudades se conviertan en conglomerados en los cuales gran parte de la población vive en condiciones verdaderamente infrahumanas.

Asistimos a un violento proceso de urbanización, la población de Venezuela para el año 1.981 llegará a más de 15 millones de habitantes, de la cual el componente urbano aumentará de un 62%

(1.961) a un 82,2% aproximadamente. Ante esta realidad es necesario comenzar una acción enérgica, encaminada a organizar la estructura y el funcionamiento de las ciudades, hacer más humanas las condiciones de vida de las familias que habitan nuestras zonas de ranchos y áreas decadentes y prever las soluciones para la recuperación de estas áreas en la medida en que sea posible y justificable.

4) INSTITUTOS RESPONSABLES POR LA ACCION

Ante la situación planteada, la Comisión de Vivienda de la Oficina del Programa de Gobierno del Dr. Rafael CALDERA, hoy Presidente de la República, se abocó al estudio integral del problema a través de un Equipo Interdisciplinario, el cual pudo elaborar un trabajo sobre el mejoramiento de barrios y las políticas a seguir para enfrentar la situación existente, así como la implementación del programa a seguir.

En Marzo de 1.969 culmina este proceso de estudio y planificación con la creación por Decreto Presidencial del Departamento de Urbanización y Equipamiento de Barrios, el cual se encuentra adscrito al Banco Obrero. Este Departamento, según Decreto que le da origen, será "la unidad técnica y administrativa para planificar y organizar las obras y servicios previstos en los barrios marginales", teniendo entre sus atribuciones:

a) Mejorar las viviendas y dotarlas del equipamiento básico;

b) Promover, en coordinación con otros Organismos competentes, la creación de servicios públicos adecuados a los barrios;

c) Estimular a los habitantes a constituirse en auténticas comunidades que contribuyan al desarrollo de la **persona humana**".

De esta forma todos los organismos que han venido operando en la atención de los problemas propios de los Barrios continuarán prestando su valiosa colaboración, pero de una manera coordinada, la cual llevará a un verdadero aprovechamiento de los recursos existentes y a un verdadero logro de los objetivos propuestos, dejando a un lado la dispersión existente hasta el momento.

5) ACCION TOMADA Y RECURSOS DISPONIBLES

A) ACCION TOMADA

El Departamento de Urbanización y Equipamiento de Barrios del Banco Obrero teniendo como "Objetivo Ultimo la Persona Hu-

mana, de modo que la sociedad permita la realización de su potencialidad y, en consecuencia, su participación efectiva y real en el desarrollo del País", está actualmente experimentando una metodología de trabajo, la cual no pretende establecer un plan rígido para el estudio y las soluciones del problema de los barrios en Venezuela, sino una respuesta a nuestra conciencia de **la necesidad urgente de dar prioridad a la acción sin menoscabar por ello el conocimiento teórico y nutrir éste con la práctica y con los hechos.** Es por esto que se considera como característica esencial de las acciones a tomar, la constante evaluación crítica y una continua actitud renovadora encaminada a la búsqueda de mejores y óptimas soluciones. Se espera provocar con esto un diálogo eficaz en cuanto al trabajo conjunto de todos los que en una u otra forma se sientan interesados en la solución del problema, ya que conscientes de su complejidad y de su trascendencia en lo económico y lo político, así como en todas las esferas de la sociedad global, en la cual incide, y por la cual existe, se quiere dar la oportunidad de participar en una acción común a todos aquellos que así lo deseen.

METODOLOGIA DEL TRABAJO

Considerando la complejidad y magnitud que presenta el problema y la necesidad inmediata de pasar de la teoría a la acción, se establece una metodología de trabajo para el desarrollo de "PRUEBA" (Programa de Urbanización y Equipamiento de Barrios) donde se contemplan dos aspectos que están íntimamente relacionados.

El primer aspecto se denomina **Estudio de los programas a mediano y largo plazo,** y consiste en una investigación de carácter Nacional sobre el problema de los Barrios, en los centros urbanos del país.

El segundo aspecto denominado **Programas Locales,** consiste en la realización de experiencias concretas, las cuales a su vez, forman parte de la investigación más general que se realiza. En este aspecto se considera necesario, distinguir entre un **criterio de curación,** aplicable a aquellos Barrios donde el problema alcanza características de conflicto y un **criterio de prevención** para aquellas áreas que aún no presentan tal situación, pero que por su ubicación estratégica en la ciudad ofrecen ciertas condiciones para ser invadidas. La operación será denominada "URBANIZACION Y EQUIPAMIENTO DE BARRIOS" en el caso de áreas ya conflictivas. Cuando se efectúe una nueva "radicación" se llamará "URBANIZACION Y EQUIPAMIENTO PROGRESIVO".

Primer aspecto: Investigación de carácter Nacional sobre el problema de los Barrios en los principales centros urbanos del País.

Ante un problema de tal magnitud como el que tenemos planteado, la investigación cumple una de las más altas funciones humanas. Se necesita identificar la interacción del fenómeno de la Urbanización con la aparición y desarrollo de los Barrios marginales y determinar sus causas y sus repercusiones. Analizar la relación entre el problema físico y el problema cultural. Estudiar el establecimiento de las condiciones necesarias para organizar la localización de la actividad económica, problemas de empleo y sub-empleo. Estudiar los problemas psico-sociales. Estudiar las relaciones entre los espacios creados y su utilización en el tiempo.

Apenas se anotan aquí algunos de los múltiples aspectos que deberían contemplarse en esta Investigación para así llegar a determinar recomendaciones específicas para la solución del problema. Esto tiene que hacerse sin perder de vista que (como señala Chombart de Lauwe) "entre los peligros de las ciencias sociales, existe el de utilizar un mejor conocimiento del comportamiento del hombre para adaptarlo a las nuevas técnicas en lugar de subordinarlo a las necesidades humanas. De esta manera, el sociólogo, argumentando falsamente que así contribuye a evitar males, ayuda a los hombres a habituarse a lo que les es impuesto independientemente a su voluntad".

Para iniciar el estudio se considera fundamental la recopilación, el análisis y la evaluación crítica de toda información relacionada con los fines del trabajo, y el inventario del instrumental de análisis con que cuentan las Instituciones que participan en acciones tendientes a mitigar el problema. Con tal finalidad se realizan las gestiones necesarias para ir recogiendo la información ya mencionada.

Se les dará especial importancia a las solicitudes de los pobladores de los Barrios, las cuales serán analizadas y evaluadas por un equipo interdisciplinario creado a tal efecto, a fin de establecer las prioridades para su solución. **Serán, pues, un elemento importante a considerar, como parte del análisis, las opiniones y aspiraciones de de la propia comunidad.**

A través del análisis efectuado se podrán establecer las bases para el trabajo de investigación y los programas a mediano y largo plazo, y las estrategias más convenientes para coordinar las acciones públicas y privadas.

Los resultados obtenidos en la práctica y la información recopilada servirán de base a los estudios para la creación de modelos teóricos, fundamentales para establecer un programa de vasto alcance en escala nacional, ya que, cuando se va a una acción de este tipo, es preciso procesar la experiencia acumulada con miras a extraer de ésta ciertas pautas que permitan una mayor eficacia y un mayor acercamiento a la realidad, en gran parte inescrutada.

Segundo aspecto: Programas Locales.

OPERACION DE URBANIZACION Y EQUIPAMIENTO DE BARRIOS.

Este Programa es aplicado a Barrios ya establecidos pero que permiten con alguna inversión técnica y económica su transformación a fin de hacerlos aceptables de acuerdo a las normas técnicas de desarrollo urbano. Para alcanzar este objetivo se establece **un plan de desarrollo urbano relacionado con la organización social y económica de la comunidad involucrada en la operación.** Dicho plan estará basado en el conocimiento de la realidad en sus diferentes dimensiones: antropológico, psicológico, sociológico, demográfico, económico, físico, financiero y jurídico, en una palabra, vinculándolo al hombre total.

La participación de toda la población es en este programa imprescindible. A tal efecto, se utilizarán diferentes técnicas de participación. Es necesario ir captando la confianza y esto no puede realizarse sino a través de un método activo, participante y dialogal.

Animación y Organización de la Comunidad.

Inicio del proceso de animación: Para el logro de ese Objetivo el Departamento emprende a través de un Equipo Interdisciplinario (Arquitecto, Ingeniero, Sociólogo, Animador) un proceso efectivo de Animación. Este se realiza fundamentalmente a través de animadores, los cuales establecen contactos personales con todas las familias del Barrio invitándoles a reunirse con sus vecinos en Centros de Círculos de Discusión donde se inicia un diálogo sobre los problemas del Barrio, en la búsqueda de soluciones a dichos problemas se plantea la necesidad de organizarse para así iniciar un proceso de promoción. Inicialmente serán resueltos los problemas de orden físico, pero conscientes de que no se están eliminando las causas. La organización se basa en criterios nuevos, se intenta igualdad para todos los delegados que son los representantes elegidos en los Centros de Discusión.

El Consejo Consultivo es la reunión de todos los delegados representantes de cada Centro de Discusión, su representatividad está legitimada en tanto que sus decisiones sean consultadas y aceptadas por los Centros de Discusión de base, instancia en la cual reside verdaderamente el poder de decisión.

El Consejo Consultivo se divide en tres comisiones de trabajo. Estas son: **Comisión de Contratación y Trabajo,** que es la responsable de la autogestión para la realización de la obra, por ende, de la organización de los trabajadores, de su contratación (a proposición de cada Centro de Discusión de base que los escoge entre sus obreros especializados y desempleados tomando en cuenta sus necesidades familiares). La **Comisión de Ahorro y Crédito** tiene funciones características de organismo que arbitra los recursos financieros. Es de su obligación, la permanente vigilancia en lo referente a la racionalización del gasto, y la búsqueda de fórmulas de ahorro que incrementen el patrimonio monetario de la comunidad, con miras a una futura organización económica. La **Comisión de Cultura, Deportes y Propaganda,** se preocupa de adelantar planes de capacitación y de organizar actividades de índole cultural.

Transformación física de la Comunidad.

Una vez establecida la organización de la comunidad se procede a la transformación física de ésta, la cual obedece al mencionado plan integral de desarrollo urbano y se compone a grandes rasgos de los siguientes aspectos:

Viviandas Acondicionadas:

Logrando un área mínima aceptable por familia y ambientes diferenciados, a fin de evitar la promiscuidad. Dotación de núcleo sanitario, mejoras de pisos, techos, paredes, etc., con objeto de crear las condiciones sanitarias mínimas requeridas para su habitabilidad.

Dotación Progresiva de Equipamiento Comunitario Adoptado a la Población del Barrio.

Educacional: Dotación de escuela primaria con locales constituidos por salas de clases y administración. Kinder - Guardería tal como se prevé en el plan educacional, permitiendo a las madres trabajar o efectuar cualquier labor.

Asistencial: Se dotará a la comunidad de facilidades asistenciales de acuerdo a la política que se implante en cada una de las ciudades.

Centro de Animación: El cual será ubicado en la parte más céntrica del Barrio, de fácil acceso, de tal manera que se convierta verdadera-

mente en un lugar de encuentro. En él desarrollarán las actividades sociales, educacionales, culturales y toda actividad que fomente el desarrollo de la vida comunitaria. Debe tener varios ambientes. Así mismo, deben preverse los espacios para sede de las sociedades que se establezcan.

Esparcimiento: Dotación de áreas deportivas (de ser posible anexas a un centro de recreación dirigida). Según la disponibilidad de terrenos cercanos.

Servicios: Dotación de teléfonos públicos, correos, telégrafos, electricidad, etc., según las necesidades de la comunidad.

Areas comerciales: Promoción y creación de Cooperativas de Consumo. Controlar la aparición de ciertos comercios, sobre todo de bares.

Sanitarias: Dotación de cloacas, acueductos y drenajes.

Comunicación: Construcción de escaleras, veredas y calles principales.

Actualmente se realizan trabajos correspondientes a este programa y con carácter experimental en los siguientes Barrios:

Caracas	Brisas del Paraíso	800	familias	aproximadamente
	José Félix Ribas	2.400	"	"
	Sierra Maestra y La Cabaña	800	"	"
Maracaibo:	Santa Rosa	400	"	"
Carora:	El Torrellas	400	"	"
Barquisimeto:	Unión (parcialmente)	500	"	"
Cumaná:	Miramar	400	"	"
	TOTAL	5.700	familias atendidas	

Se están analizando así mismo algunas zonas de Barrios en la ciudad de Caracas y se procede actualmente a ejecutar obras de urgencia enmarcadas dentro del enfoque general previsto para las soluciones definitivas en cada una de estas zonas. Es así como en algunos casos se procede a construir la vialidad principal y cierto tipo de infraestructura.

OPERACION DE URBANIZACION Y EQUIPAMIENTO PROGRESIVO.

Con el objeto de prevenir futuros conflictos urbanos, se tomarán las medidas necesarias para que las nuevas áreas que se ocupen puedan ser fácilmente urbanizadas y equipadas. Así mismo se

procurará que los esfuerzos hechos por los pobladores en la construcción de su albergue, constituyan la base para una vivienda digna de su condición de persona humana.

A tal fin, se construyen las zonas de Urbanización y Equipamiento Progresivo en todas las ciudades en las cuales la explosión demográfica y los problemas migratorios aconsejen medidas preventivas de esta naturaleza.

Dicha operación consistirá en la lotificación, demarcación de áreas de parcelas para viviendas y para el futuro equipamiento comunitario. En cuanto a la vialidad se procederá a realizar el trazado de las calles, de acuerdo a la rasante del proyecto definitivo, facilitando de esta manera la dotación posterior de acueductos y cloacas.

En la primera etapa se prevé la dotación de los servicios indispensables, especialmente los sanitarios. En las etapas subsiguientes se contempla la urbanización y equipamiento comunitario.

También se facilitan créditos y asistencia técnica para la construcción de las viviendas definitivas, las cuales se edifican y amplían mediante el trabajo y cooperación de los propios pobladores. Los criterios a aplicar variarán para Caracas y su área metropolitana y para las ciudades del Interior del País, de acuerdo a las características de cada región.

Las operaciones están en un proceso continuo de evaluación, a fin de establecer los criterios más racionales a través de las experiencias obtenidas.

Se están adelantando trabajos con carácter también experimental en las siguientes zonas de Urbanización y Equipamiento Progresivo.

Caracas	Corral de Piedra	300	familias	aproximadamente.
	La Urbina	700	"	"
Puerto Cabello	San Esteban	1.000	"	"
Coro	Santa Cruz (1ra. Etapa)	1.000	"	"
	TOTAL	3.000	familias	atendidas.

B) RECURSOS DISPONIBLES.

Se considera que los recursos necesarios para esta labor pueden clasificarse a grandes rasgos en los siguientes grupos:

a) Estudios realizados sobre la problemática de los barrios.

b) Recursos humanos que supongan conocimientos y experiencias al respecto.

c) Recursos materiales y financieros.

A este respecto se puede establecer que la disponibilidad de recursos en nuestro País es casi completamente nula en lo que a estudios sobre el tema se refiere. Bastante limitada en cuanto a recursos humanos, pero con una gran potencialidad que bien aprovechada podría formar las disponibilidades requeridas. En cuanto a recursos financieros y materiales, es política del gobierno dar primordial importancia a estos aspectos y se cuenta con que un apreciable porcentaje de los próximos presupuestos de la Nación estará destinado a solucionar el problema de la vivienda en general.

6) ACCION PROPUESTA.

El propósito en general que anima todos estos proyectos y programas ya en ejecución es establecer como ya se ha expresado, un eficiente mecanismo de evaluación, contínua búsqueda y gran dinamicidad en la aplicación de nuevos métodos para el trabajo. Esto aunado a una visión global e integral de las realidades, así como a la aplicación de soluciones tomando en cuenta todos los aspectos y manifestaciones del problema, constituye, según nuestro criterio, los pilares fundamentales para poder alcanzar el objetivo propuesto, o sea la creación de condiciones de vida, tanto físicas, como de toda índole, que permitan y favorezcan la realización de la Persona Humana.

7) ACCIONES QUE SE DEBERIAN TOMAR

En vista de que los pueblos de nuestra América Latina se encuentran unidos en una existencia común y que el objeto de este seminario signado bajo el rubro de Comunidades Invasoras, tiene como finalidad el obtener un acercamiento preliminar entre los organismos que actualmente tienen por tarea el análisis y la proposición de alternativas concretas de solución al problema que nos ocupa, consideramos necesario el intercambio de información sobre las experiencias obtenidas en cada uno de nuestros países.

Lo anteriormente señalado cobra vigencia, si se tiene en cuenta, que dadas las particulares condiciones con que se presentan las zonas marginales en cada país, la manera de afrontar la acción a desarrollarse tiene necesariamente que, amoldarse a esas particularidades que le

dieron origen, lo que origina técnicas diferentes para lo cual se hace preciso el intercambio de las mismas. Además, ello facilitaría un mayor acercamiento a la realidad con criterios cada vez más científicos basados en la experiencia cotidiana, los cuales siendo sometidos a reflexión permitirían la creación de nuevos canales de acción en la tarea que estamos librando.

Por último, se recomienda a los Gobiernos de los países que se ven aquejados por este tipo de problema que presten su mayor atención e interés para alcanzar la solución de los mismos, ya que éstos sin una acción enérgica decidida y coordinada no podrán ser solucionados ni detenidos en su avance.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Folleto del Departamento de Urbanización y Equipamiento de Barrios - Banco Obrero - Caracas, Mayo, 1.969.

Puesta en Marcha del Programa de Urbanización y Equipamiento de Barrios - Monografía - Agosto, 1.969.

Proyección de Población para Venezuela - Dirección General de Estadística - Ministerio de Fomento.

Encuesta realizada por el Banco Obrero en 26 ciudades mayores de 25.000 habitantes - Inédito.

(*) Citado por Jeanette ABOUHAMAD en su tésis "Los Hombres de Venezuela - Sus Necesidades - Sus Aspiraciones".

Palabras finales del señor Eric Carlson

Para poder confrontar realmente los problemas de las viviendas improvisadas en las zonas urbanas, voy a tratar de hacer un resumen no muy extenso de los informes que se han presentado hoy, ya que estimo es un poco prematuro, para llegar a conclusiones acertadas. Hemos escuchado presentaciones de países muy diversos, con problemas y características muy diferentes y en que se proponen soluciones también muy interesantes y diversas, pero creo que todavía no es posible sacar conclusiones sin haber oido las presentaciones de todos los países. Sin embargo, podemos decir algo al respecto. Según se ha dicho, estamos confrontando un problema continental, con las mismas características de crisis y de honda preocupación en todos los países. Aunque el problema parece de una magnitud enorme y está creciendo con una rapidez muy alarmante en muchos de los países, durante el día de hoy hemos podido ver las posibilidades de acción que existen, los esfuerzos de estructuración, tanto oficial como privada, para poder lograr soluciones. Yo creo que estamos bastante cerca del momento en que se puede pensar en la posibilidad de crear un modelo o guía de acción, por lo menos a escalas nacionales y municipales. Creo que es obvio que en los últimos años se ha aprendido mucho sobre las maneras de confrontar la planificación nacional, y en especial, hoy hemos aprendido mucho sobre las posibilidades de confrontar esos problemas a escalas provinciales y municipales. Estamos, realmente dentro de una magnífica escuela de experiencias.

No hemos escuchado mucho sobre otros aspectos que me preocupan un poco. En efecto, y aunque el seminario está dedicado a la vivienda urbana improvisada, debe pensarse también en todo el conjunto de los problemas nacionales, en las posibilidades y, asimismo, en la necesidad que existe de atacar algunos de los problemas que enfrentan las zonas rurales.

Venezuela es uno de los pocos países de América Latina que tiene un programa de vivienda rural bien organizado, que contempla posibilidades de mejorar las pequeñas comunidades rurales tratando, en esa forma de, por lo menos disminuir un poco las presiones enormes de las migraciones rurales hacia las grandes ciudades.

Hay otro aspecto del que, a mi modo de ver, no se ha hablado mucho. Se ha mencionado la acción oficial o pública, pero no se ha dicho mucho sobre la importante acción de las entidades privadas. Por supuesto que a través de la presentación de Argentina hemos podido aprender algo de la Organización de Emaús y hemos visto que existe cierta vinculación entre la gente pobre de los barrios mar-

ginales y las entidades privadas que existen en toda ciudad. Creo que en las próximas sesiones se debe hablar un poco más de cómo vincular en forma institucional ese movimiento popular de las juntas progresistas, de las sociedades de fomento y otras, con los mecanismos de aceleración del progreso económico-social, tales como las cooperativas de crédito y otras formas de cooperativas pequeñas, para llegar, mediante una serie de pasos, a la ampliación del crédito por parte de entidades como las asociaciones de ahorro y préstamo y luego los bancos comerciales. Creo que hay que llegar a nuevas formas de vinculación entre las asociaciones de la gente y otros grupos populares, con las entidades privadas. Ello deberá hacerse paso a paso y poco a poco y, en algunos casos tal vez, lentamente. En este aspecto las entidades públicas tienen otra gran oportunidad de acción, porque ellas pueden y deben garantizar oficial o extraoficialmente, en una forma u otra, los créditos otorgados por las entidades privadas y también ayudar a la formación de nuevos grupos de ahorro popular y cooperativas, etc.

Estas son, pues mis únicas observaciones por anora. Estoy seguro de que todos hemos aprendido mucho en las sesiones de hoy y que en los días entrantes aprenderemos mucho más. Mi esperanza es, realmente, que de esta mesa redonda resulte la unificación de los criterios de los que estamos sentados ante ella y que examinemos cómo extender las posibilidades de acción del grupo aquí reunido, dando así una más larga vida a estas jornadas de trabajo.

Recordando la película que hemos visto esta tarde, quiero contarles de mi propia experiencia con FUNDACOMUN, la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, de Venezuela. Estuve vinculado con ella cuando consistía en no más de cuatro o cinco pedacitos de papel. Ahí vimos como es posible estructurar una entidad de esta índole, en unos pocos años. Es conveniente también que pensemos más en la acción interamericana respecto de esta importante materia y tengo la fe y la confianza de que existen posibilidades de crear grupos interprofesionales que ejerzan un efectivo liderazgo en este campo. Hemos visto que los economistas no pueden ni pensar ni imaginar ni escribir acerca de que este problema de la vivienda urbana improvisada no existe, pues el problema existe y es imposible esconder sus dimensiones por más tiempo. Tenemos que crear un frente interprofesional más unido para abordarlo.

Quisiera agradecer al señor Presidente por la oportunidad que me brindó de participar en esta reunión y espero que los días que siguen sean también tan exitosos y provean intercambios de informaciones tan interesantes como el de hoy.

TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE COLOMBIA

INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL

SEMINARIO TECNICO SOBRE BARRIOS MARGINALES

AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (AID)

WASHINGTON, D. C. NOVIEMBRE, 1969

Memoria presentada por el Instituto de Crédito Territorial (ICT).

I. DEFINICION DEL PROBLEMA.

El problema de tugurios, barrios marginales y asentamientos no controlados, está representado por aquellas viviendas o zonas habitacionales caracterizadas por el deterioro y el hacinamiento, la insalubridad, la inseguridad, el desorden urbanístico y/o la ausencia de servicios públicos o comunales y que debido a las consecuencias inherentes a cada una de estas situaciones permanentemente generan peligros de toda índole tanto para sus habitantes y para la comunidad en general.

Existen, por otra parte, otras áreas urbanas deterioradas susceptibles de desarrollo y mejoramiento, las cuales constituyen una solución de alojamiento y un esfuerzo de la familia que con algunas medidas de habilitación y ordenamiento urbanístico, pueden representar un capital básico y un avance que deben ser complementados con la participación y aportes del Gobierno a través de planes de desarrollo progresivo, de habilitación y mejoramiento de barrios, según sean sus características físico-ambientales.

La proliferación e incremento constante de estos tipos de albergue y zonas subnormales, en los últimos años presenta un ritmo ascendente que es inquietante ya que su volumen y magnitud muestran una crisis urbana que no ha sido estudiada ni atendida en proporción al número de habitantes que afecta.

II. MAGNITUD DEL PROBLEMA

1. Condiciones Habitacionales.

La magnitud del problema en Colombia está determinada por los datos del último censo de 1964.

En las 31 ciudades que en ese año contaban con más de 40.000 habitantes en su cabecera, existían un total de 822.673 alojamientos. De los cuales 87.417, el 10.6% del total, correspondían a tugurios, chozas, ranchos, mediaguas, cuevas, etc.; 141.272 eran viviendas ocasionales semi-tugurios, el 17.1% ; 251.476 albergues tenían 1 y 2 cuartos, por vivienda, el 30.6% y 167.993 alojamientos estaban habitados por 2 ó más familias, el 20.4%.

En base a lo anterior, se puede colegir que el sector de barrios marginales en estas 31 ciudades, debe tener, por lo menos, entre los 100 y los 150.000 alojamientos, más del 15% del total de las viviendas urbanas de dichos centros urbanos.

Otro dato importante de destacar se relaciona con el número de viviendas que se construyeron sin licencia, durante el período intercensal de 1951 a 1964. Basados en las estadísticas de licencias de construcción que mantiene el ICT, aparecen cerca de 188.000 viviendas levantadas sin estas licencias. Lógicamente dentro de este total se encuentran los miles de tugurios, 80.000 por lo menos, que han proliferado en el sector urbano en la última década.

Siguiendo con los dos últimos censos, el de 1964 mostró que en esas 31 ciudades mayores de 40.000 habitantes vivían 5.9 millones de personas, o sea, cerca del 80% de la población urbana del país en ese entonces. Esos mismos centros urbanos tenían en 1951, 2.6 millones de habitantes, lo que indica un incremento de 3.3 millones. En un período de 13 años, estas ciudades recibieron un promedio de 253 mil personas por año, es decir cerca de 45.000 nuevas familias.

En ese mismo período intercensal, en 1951 existían en las 31 ciudades mencionadas, un total de 330.000 viviendas para pasar en 1964 a un total de 822 mil viviendas. Por tanto, se operó un aumento de 490 mil albergues, para un promedio anual de 37.800 unidades,

que incluye tanto las viviendas adecuadas y las chozas de los tugurios. Se causó por consiguiente, un déficit de 7.200 alojamientos por año, lo que explica el alto índice de hacinamiento que afecta a cerca del 30% de la población urbana colombiana.

2. Condiciones socio-económicas de los habitantes de los tugurios.

Es evidente que en los barrios marginales habita la población con menores recursos para enfrentarse a las necesidades de la vida moderna, lo cual se traduce en aspectos negativos que repercuten por fuerza en la creación de un clima de angustias sociales y económicas que a su vez conduce generalmente a nocivos comportamientos ilegales. Sin embargo, esta población, a pesar de cualquier actitud negativa existente, es susceptible de cambio y constituye un potencial humano que con una orientación adecuada y capacitación, se traduce en recursos positivos de indudables beneficios. Lo más notorio de estos pobladores es, desde luego, su alarmante situación económica. En investigaciones realizadas por este Instituto, el 50% de la población urbana presenta recursos mensuales inferiores a Col. $1.800 cerca de US$100 y de ese gran total el 15% aparece con ingresos mensuales menores a Col.$800 US$45 esto es, por debajo del nivel mínimo de subsistencia. Estos ingresos no solamente determinan condiciones de sub-alimentación sino de marginalidad al acceso de servicios educacionales, de salud y adquisición de vivienda adecuada.

Para la mayoría de los ocupantes de estos tugurios, el albergue levantado, a pesar de que pueda estar construído con materiales de deshecho y carente de espacios y servicios, representa una solución acorde con su precaria situación económica.

Además, cuando el tugurio se consolida, sirve de refugio a gentes de muy bajos niveles de vida y desarrolla lazos de comunidad y autodefensa especialmente acentuados.

Por otra parte, en la mayoría de los casos esta pobalción no tiene que incluir dentro de su presupuesto, costos por concepto de arrendamiento ni de transporte especialmente en casos de traslados a sitios alejados. De allí la notoria resistencia a aceptar la solución que se ofrece.

Estas realidades determinan el planteamiento de soluciones ajustadas a las complejas características del problema, a la capacidad adquisitiva de estos sectores de población y a las limitadas posibilidades financieras del Estado.

III. POLITICAS EXISTENTES

Para atender las necesidades de vivienda de los barrios marginados el ICT se ha propuesto coordinar la acción pública y privada a fin de lograr las metas que definan los planes regionales o urbanos a mediano y largo plazo.

Por otra parte, el ICT como ejecutor de la política del Gobierno en materia de vivienda popular, ha orientado sus soluciones a corto plazo a beneficiar especialmente los grupos de bajos ingresos que constituyen el más alto porcentaje de la escala económica y social del Sector Urbano.

La aplicación de estos programas permite llevar la acción del Estado hasta la capacidad adquisitiva de estas familias, mediante préstamos a largo plazo, intereses mucho menores que los comerciales canalizando el potencial humano de los beneficiarios, hacia la solución de sus propios problemas.

A fin de cumplir con los planteamientos expuestos anteriormente, el Instituto de Crédito Territorial está desarrollando las siguientes actividades:

a) Diagnóstico del problema nacional y formulación de bases para una solución integral.

b) Promoción y coordinación de la acción conjunta entre organismos estatales y privados, nacionales e internacionales.

c) Coordinación y colaboración en los programas y realizaciones en las ciudades, por medio de asistencia técnica de Planes de Mejoramiento, la cual opera a nivel nacional y local.

El Instituto simultáneamente con el mejoramiento de barrios y habilitación de tugurios complementa esta acción, a través de la labor socio-educativa que desarrolla, con el objeto de canalizar a través de la solución de vivienda, el desarrollo social, cultural y económico de las familias participantes.

Para el desarrollo de esta empresa, el ICT cuenta básicamente con los siguientes sistemas de operación:

a) Fondo Rotatorio de Servicios Públicos (Fondo de Redes).

b) Fondo para Habilitación de Barrios.

c) Ayuda del Programa Mundial de Alimentos PMA.

Actualmente se adelantan los estudios necesarios para la creación del Fondo para la construcción de Dotaciones Comunales y se

ha creado un fondo para financiación de estudios de factibilidad de Renovación Urbana.

a) FONDO DE REDES.

Los planes a ejecutar dentro de esta modalidad tienen como finalidad el mejoramiento físico ambiental de barrios en desarrollo o en proceso de deterioro, carentes de Redes de Servicios Públicos y vías, financiando con plazos de 3 a 4 años e intereses del 8 al 9%, a las Empresas Municipales de Servicios Públicos la construcción de estas obras, de acuerdo con la siguiente escala de prioridades:

1. Redes locales de alcantarillado.
2. Redes locales de acueducto.
3. Redes locales de energía eléctrica.
4. Sardineles y andenes.
5. Pavimentación de vías.

b) FONDO PARA HABILITACION DE BARRIOS.

Mediante este sistema, el ICT participa en planes de desarrollo de conjuntos de vivienda susceptibles de mejoramiento o habilitación y en planes de reubicación o sustitución de viviendas inservibles y de aquellas que se encuentran ubicadas dentro de zonas que por imposibilidad de saneamiento, por carencia de servicios públicos, por su accidentada topografía, por estar situadas en terrenos aptos para otros usos de acuerdo al Plan Regulador o por causas de calamidad pública tales como deslizamientos o similares.

El ICT participa con aportes recuperables hasta del 80% del valor de los programas, previa contrapartida del saldo que corresponde financiar a las Entidades locales. El valor unitario por solución de vivienda, correspondiente a las partidas que el ICT destina a estos programas está fijado en un máximo de Col. $15.000, (US$850) con un plazo hasta de 20 años, intereses anuales del 4% sobre saldos y un 2% por concepto de seguros de vida e incendio.

c) AYUDA DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. PMA.

Su objetivo es el de canalizar estos recursos de alimentos, utilizando el potencial de mano de obra no remunerada de la comunidad para su propio beneficio, en Planes de Mejoramiento y construcción de obras de urbanización y de dotaciones comunales en general y de vivienda, y en algunos casos, de habilitación de tugurios.

El propósito de este Proyecto, aparte de mejorar las condiciones físico ambientales de los barrios subnormales, es el de elevar el

nivel alimentario de los participantes en esta acción mediante el suministro de raciones apropiadas que serán entregadas a los beneficiarios como retribución al trabajo colectivo realizado.

d) FONDO DOTACIONES COMUNALES.

El fondo para dotaciones comunales está orientado a la financiación de construcción de servicios básicos para la comunidad donde se pueda llevar a cabo la integración del barrio y una labor de preparación, adiestramiento y organización con el fin de poder lograr a corto plazo su capacitación en labores que permitan a la mayor brevedad, mejorar su nivel de ingresos.

La complementación de la educación socio-cultural y de las dotaciones comunales y la creación de fuentes de empleo, se efectuará a través de la coordinación institucional de todos los organismos que intervienen en la solución de cada conjunto social y urbanístico.

e) FONDO PARA ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD DE RENOVACION URBANA.

Estos recursos están destinados a la financiación parcial o total de estudios de Factibilidad Técnica económica de Proyectos y/o programas específicos de renovación urbana y de estudios que tengan por finalidad la identificación de proyectos específicos de renovación urbana y/o la cuantificación de inversiones requeridas.

El ICT, otorga prioridad en la concesión de los préstamos a los municipios que tengan una organización administrativa que facilite la realización de programas de renovación urbana, mediante el funcionamiento de Oficina de Planeación y/o Departamento de Valorización que posean un plan de desarrollo urbano recientemente elaborado o actualizado y un sistema de Valorización operante.

Los préstamos se harán hasta por un porcentaje del 85% del costo total del estudio, con plazo máximo de amortización de 4 años, e intereses que no excedan del 12% anual sobre saldos.

IV. INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA ACCION.

Para la realización de los programas en cada uno de los sistemas de operación vigentes, se requiere la participación de aportes locales ya bien sea a través de los municipios, las Empresas Públicas o de los propios adjudicatarios.

Por otra parte, vale mencionar los esfuerzos de algunos municipios como en los casos de Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Manizales, Medellín y Villavicencio, que han creado sus propias ins-

tituciones locales dedicadas exclusivamente a solucionar este tipo de problemas y que trabajan conjuntamente con el Instituto de Crédito Territorial.

V. ACCIONES TOMADAS Y RECURSOS DISPONIBLES.

Las necesidades del país han sido atendidas en cada caso, de acuerdo a las características de cada zona. A través del **Fondo para Habilitación de Barrios,** se han desarrollado programas de erradicación total y/o parcial y de mejoramiento en 15 ciudades del país y se han solucionado problemas de insalubridad, seguridad, hacinamiento y de ordenamiento urbanístico.

Dentro de las 3 primeras etapas, se han realizado inversiones por cuantía de Col. $30.4 millones (US$1.8 millones) y durante el presente año se conformarán programas que con los valores anteriores ascenderán a una inversión del ICT, de Col. $71.9 millones (US $4.4 millones), para la solución del problema de vivienda de 12.000 familias aproximadamente.

Por medio del **Fondo de Redes,** explicado anteriormente, se han llevado a cabo programas de mejoramiento de barrios existentes, mediante la construcción de acueducto, alcantarillado, red eléctrica, vías, andenes y sardineles.

Dentro de este sistema de operación se han realizado obras por valor de Col. $47.5 millones (US$2.7 millones) y se conformarán programas durante este año, hasta por la suma total de Col. $64.9 millones (US$3.6 millones).

Los dos fondos de financiación enumerados anteriormente han aumentado progresivamente su monto y se programa un mayor impulso a partir del año 1970.

Utilizando los recursos en especie provenientes del **Programa Mundial de Alimentos,** se ha realizado básicamente el desarrollo progresivo de barrios construídos por el Instituto, en capítulos de obra tales como obras de urbanización, de vivienda y de dotaciones comunales.

Desde la iniciación del convenio por el cual, el Gobierno de Colombia por intermedio del ICT, recibirá 9.000 toneladas de alimentos, se han utilizado durante el período (Abril de 1967 a Junio de 1969), 3,580.620 horas-hombre, compensadas con 179.031 raciones complementarias a la dieta básica de las familias participantes y cuyo peso total ha sido de 4.254 toneladas.

El número de familias beneficiadas con este programa ha sido de 22.595 que con el aporte de su mano de obra han conseguido mejorar el aspecto físico de su barrio, elevar su nivel nutricional y a través de la labor socio-educativa que el ICT desarrolla, han logrado mejorar su nivel de vida.

VI. ACCIONES PROPUESTAS

Como es bien sabido, el problema de vivienda no es una causa sino la resultante de múltiples causas relacionadas con la situación general de determinado país; por tanto la solución de vivienda debe ir acompañada de acciones integrales que permitan el desarrollo y el aumento del nivel de vida de las familias a quienes se dirige nuestra atención.

A través del Instituto se está aplicando un tratamiento de emergencia a corto plazo y simultáneamente se está promoviendo una solución de mayor alcance a mediano y largo plazo que contemple planes de desarrollo que regulen y se vinculen con la totalidad del complejo urbano.

Para la adecuada solución de esta sana política, el Instituto ha iniciado en forma una integración institucional cuyos resultados están próximos a determinarse. Esta integración ya se ha iniciado con la creación que llevó a cabo el Gobierno Nacional, del Plan Nacional de Alimentos para el Desarrollo (PLANALDE), como organismo coordinador a nivel nacional, de todos los proyectos que se adelantan utilizando este sistema, como medio para impulsar los planes de Desarrollo económico y social del país.

Por medio del PLANALDE, se obtendrá la canalización de toda la ayuda alimentaria proveniente del exterior hacia programas o proyectos, a los cuales el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, asigne especial prioridad de acuerdo con las necesidades del país.

Se han revaluado los sistemas y periódicamente el Instituto propone fórmulas operaciones más ágiles y convenientes para facilitar la participación de las entidades locales y de la comunidad, llevando a cabo una intensa promoción para la adecuada utilización de todos los recursos financieros provenientes de cada uno de los sistemas de operación descritos, se aspira dar un mayor impulso a todos los programas a desarrollar dentro de la modalidad de Planes de Mejoramiento.

Se han realizado seminarios de adiestramiento para los profesionales encargados de la ejecución de los programas y está programa-

da la visita de los expertos del ICT, a las ciudades donde existen los problemas que requieren dar una solución inmediata, para facilitar la conformación de las nuevas propuestas y para promover la creación de organismos locales de coordinación, a través de los cuales se lograrán y canalizarán los recursos existentes en cada sector del país.

Se estudia en este momento la adopción de una serie de alternativas de solución, teniendo en cuenta la tipología adoptada para las familias y personas que componen el sector de población de más bajos ingresos y de acuerdo a sus necesidades y a las características de los asentamientos en que residen actualmente.

Estas soluciones están orientadas básicamente, para resolver el problema de la población migrante, para una alta proporción de los residentes en inquilinatos y en zonas de invasión.

VII. ACCIONES A TOMAR.

A pesar de los esfuerzos realizados en el campo del Mejoramiento de Barrios, las limitadas disponibilidades financieras, la poca experiencia y los actuales sistemas de operación no permiten evaluar resultados acordes a deseos y metas de mayor volumen.

Se sugiere hacer mayor énfasis en las siguientes acciones:

a) Implantar una política de subsidio, en forma directa o indirecta, que permita llevar la labor del Estado a las capas urbanas de ingresos mínimos.

b) Integrar los programas de mejoramiento con otras entidades privadas y públicas, coadyuvantes a la vivienda, para lograr resultados en que se contemplen aspectos educativos, sanitarios y de empleo especialmente.

c) Mediante una mayor asistencia técnica crear una mayor conciencia en las autoridades municipales de los aspectos que conllevan los barrios marginales y vincular éstos al desarrollo urbano general de la ciudad.

d) Fortalecer los organismos municipales de vivienda y dotarlos de herramientas financieras y técnicas para que, junto a las entidades nacionales, se lleven a cabo programas de mejoramiento coherentes, integrales y a plazos largos.

e) Implantar medidas de prevención del tugurio y del barrio marginal, realizando barrios de desarrollo progresivo, con servicios mínimos, venta de lotes o en casos de emergencia,

tugurios organizados susceptibles de mejoramientos posteriores.

f) Acordar normas mínimas de urbanismo y de construcción para este tipo de barrios, distintas a las que las entidades municipales generalizan para sus desarrollos normales.

g) El problema de los tugurios tiene raíces fundamentalmente económicas; por lo tanto la vivienda debe ser un complemento de ésto. Este tipo de problema no debe plantearse en forma aislada de los planes de desarrollo económico en la localidad.

h) Crear planes de tipo social de convencimiento, adoctrinamiento y de adaptación al medio ambiente con debida antelación a los programas físicos y mediante trabajo en el campo.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE EL TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE COLOMBIA

Preguntas

a) ¿Cómo funciona el Programa Mundial de Alimentos, en cuanto a controles, objetivos y procedimientos?

b) ¿Qué han realizado en materia de rehabilitación de barrios marginales y en qué consiste dicha alternativa?

c) ¿Se ha logrado algo en el campo de la integración de la planificación urbana con la planificación nacional?

Respuestas

a) Expresa que, como no conoce bien los detalles, se acercará al representante del Programa en Bogotá (que, según el señor Crooks de las N.N.U.U. es el representante regional de este Organismo en cada país), para que envíe los antecedentes a las delegaciones.

b) La operación consiste de dos etapas: lo. la remodelación de lo existente, arreglando las calles, la titulación de los sitios y el reacondicionamiento de los grupos; y
2o. el aspecto vivienda, que se inicia con la unidad "baño-

cocina", otorgando a algunos un préstamos para que añadan un cuarto o, a los que tienen una choza, para que la deshagan y construyan una vivienda.

c) En Colombia, como en la mayoría de nuestros países, el sistema municipal data de la Colonia y en él, los consejos son bastante autónomos. Nuestra labor ha consistido más bien, en hacer recomendaciones, prestarles asistencia técnica y, a veces, ayuda financiera, sujeta a ciertos cambios de actitud en la municipalidad respectiva. En esta forma, hemos avanzado bastante, aunque sólo estamos empezando a caminar en esta dirección, pues estamos trabajando con 10 o 15 de las 800 municipalidades que hay en Colombia.

TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE EL SALVADOR

INTRODUCCION

Este documento fue preparado con la idea de presentar un cuadro resumido del problema que plantean los asentamientos espontáneos y los loteamientos ilegales en El Salvador y de cómo ellos afectan el proceso de urbanización en las zonas metropolitanas.

Se intentó dejar de lado el mayor número posible de informaciones estadísticas y de mostrar sólo aquellas cifras que revisten importancia y son útiles para mostrar un cuadro más claro de la situación.

EL PROBLEMA

El problema en El Salvador es posiblemente parecido al de los demás países de América Latina, con la diferencia de que la superficie en que está concentrado es mucho menor y la población sometida al problema, proporcionalmente mucho mayor. El Salvador es un país que cuenta con una superficie de 20.000 km2, siendo así posiblemente lo que ustedes llaman una región en sus países y, en algunos de ellos, tal vez como México y Brasil, ni siquiera podemos pretender que sea una región.

La población de El Salvador es aproximadamente de 3.2 millones de habitantes, lo cual nos da una densidad aproximada de 160 habitantes por km2, es decir, tenemos la densidad máxima en América Continental; al parecer sólo Puerto Rico tiene una densidad mayor. Esta cifra puede parecer risible para aquellos que viven en países con extensiones de 20 ó 100 ó 200 veces la nuestra, de modo que daremos cifras proporcionales, pues las absolutas carecen de valor.

En El Salvador tenemos, en las zonas metropolitanas, densidades de hasta 500 habitantes por hectárea. Estos, generalmente, se ubican en lo que allá llamamos tugurios, que son más o menos los mismos que en otros países reciben otros nombres, como por ejemplo, asentamientos espontáneos, barriadas de emergencia, casas brujas, colonias proletarias etc., y en estos tugurios vive una enorme cantidad de personas, normalmente sujetas a toda suerte de privaciones. Los tugurios, generalmente, están ubicados en terrenos públicos y éstos, en la mayoría de los casos, están constituidos por las laderas de los barrancos y los arenales, de modo que durante el invierno las acechan otros peligros adicionales, como las inundaciones y los aludes, los que ocurren de año en año. Esto representa un problema álgido para el desarrollo urbano, pero agregado a ello, está también lo que llamamos la "colonia pirata" o colonia ilegal. Esta se distingue del tugurio, en que no está ubicada en terrenos públicos, sino que en terrenos que están en la periferia de la ciudad y que son parcelamientos que carecen de los servicios necesarios y de equipamiento comunitario, es decir, no existe en ellos la infraestructura y la gente por su propio esfuerzo construye su vivienda, con materiales de desecho, tales como cartón, plástico, etc. Esto en sí plantea otro problema, no el de erradicar, sino que el de tratar de proveer a esta gente de los servicios, para que puedan vivir en un nviel, por lo menos humano.

En El Salvador, existe lo que llamamos "el mesón", que consiste en una vivienda multifamiliar, ubicada en una sola planta, dentro de un tremendo congestionamiento. Los mesones están, generalmente, ubicados en las zonas ya desarrolladas de la ciudad y sí cuentan con todos los servicios, de tal manera que, en este caso, el problema máximo, por lo tanto, no es la dotación de servicios, sino que el hacinamiento y el deterioro de las zonas urbanas producidos por este tipo de viviendas. Se ha estimado que el 47% de las familias en la superficie metropolitana de la capital, viven en este tipo de vivienda. Ahora bien, la industria, cuya producción durante los últimos 10 años ha experimentado un crecimiento del 80%, ha traido consigo un tremendo flujo de personas que emigran hacia la ciudad, lo cual ha hecho el problema aún mayor, ya que las industrias que se han desarrollado no son, precisamente, las que demandan una gran cantidad de mano de obra, sino que son industrias de alta productividad, industrias a base de máquinas. Como norma general, esta gente, que constituye la mayoría de los ocupantes ilegales, carecen de adiestramiento en el trabajo. En efecto, la mayoría de ellos son iletrados y sólo consiguen trabajos estacionales, como el de obreros de la construcción.

Se ha estimado que en 1990 habrán otras 900.000 personas en la zona metropolitana de la capital y, en realidad, todavía no se tiene una idea de cual puede ser la verdadera solución del problema que acarreará esta nueva población. Detener la migración no parece posible, de tal manera que si no se toman medidas verdaderamente emergentes, para fines del siglo tendremos un problema sencillamente sin solución. Se estima que para ese tiempo, con las condiciones actuales, entre el 40% y el 50% de la zona urbana estará ocupada por unidades habitacionales sub-standards, construidas sin controles de ninguna índole. En 1961, se había estimado que de las 188.280 viviendas existentes en el país, 13.135 estaban constituidas por los ranchos o barracas de que hemos hablado, lo cual significa que actualmente, esta clase de construcciones representa el 10% de las viviendas urbanas. Además de esto, se ha estimado que en ese mismo año, el 58% del resto de las viviendas urbanas estaban constituidas por habitaciones que sólo tenían un cuarto, o sea que el 58% de las familias urbanas de la zona metropolitana, habitan y desarrollan su diario vivir en casas de una sola habitación.

Al tratar de analizar el problema y fijar metas para lograr su solución se ha hecho un estimado del número de viviendas que tendrían que reponerse por deterioro; no sólo pensamos en términos de construir viviendas para la población vegetativa, sino para reponer aquellas que no cumplen con las más elementales condiciones como albergues.

De acuerdo con este cálculo, el pronóstico para los años 1965 - 1969 dio las siguientes cifras:

	1965	1966	1967	1968	1969
Déficit acumulado	155.700	162.600	167.800	172.400	176.100
Sustitución anual	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300
Número de viviendas necesarias para absorber la demanda por crecimiento natural	8.400	8.600	9.200	9.600	10.000
Sub total	166.400	173.500	179.300	184.300	188.400
Número de unidades que deberán ser construidas	3.800	5.700	6.900	8.200	10.000
DEFICIT TOTAL	162.600	167.800	172.400	176.100	178.400

Según se desprende del cuadro, era necesario construir a razón de 2.300 viviendas por año, sólo para reponer las viviendas deterio-

radas hasta el mínimo y, además, deberían construirse 3.800 viviendas en 1965, incrementándose paulatinamente hasta llegar a 10.000 viviendas en 1969, meta que no se ha podido cumplir ni en un 25%, de modo que seguiremos experimentando un incremento en el déficit habitacional, pues no estamos ni siquiera supliendo el número de habitaciones necesarias para eliminar el crecimiento del déficit.

De lo anterior se desprende que la solución no está en edificar solamente viviendas de carácter social; en primer lugar se ha estimado que el 30% de las familias urbanas tienen ingresos menores de US$50.– por mes (por familia) y, por lo tanto carecen de capacidad de pago para adquirir viviendas de carácter social de las que se están construyendo ahora. El otro problema es que si se dispusiese de los recursos necesarios, no se contaría con la capacidad física para construir, en el período necesario, el número de viviendas que se demanda; además, si se quisiera resolver el problema a corto plazo, sería necesario construir 155.700 viviendas, lo cual, si se llevara a cabo a través de un programa de vivienda mínima, representaría una inversión de unos 339 millones de dólares, que es más o menos el presupuesto de la Nación para tres o cuatro años.

Este es, en síntesis, el problema que enfrentamos actualmente. Dados nuestros escasos recursos, nuestra alta tasa de crecimiento, nuestra carencia de oportunidades de trabajo y nuestra pequeña capacidad de ganancia.

ACCIONES TOMADAS

En un esfuerzo de los gobiernos para resolver este problema sin planeamiento, en forma espontánea, en 1951 fue creado el Instituto de Vivienda Urbana, el cual, hasta 1967 ha construido 15.206 unidades habitacionales, distribuidas en edificios multifamiliares y unifamiliares. La empresa privada, por su parte, ha construido 7.800 unidades entre 1956 y 1964, pero el total de ambos es insuficiente para cubrir sólo el crecimiento del déficit que se produce de año en año. Sin embargo, algo se ha logrado, puesto que a partir del año 1964, el Estado está construyendo 6 casas de cada 10 que se construyen, y las 4 restantes corresponden a la empresa privada. Antes de esa época, ocurría exactamente al revés, lo que demuestra que el Estado está haciendo un esfuerzo adicional, pero a todas luces insuficiente, de modo que se siente la necesidad de formular nuevas políticas para abordar el problema habitacional en el país.

A fines de 1964, el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, produjo un plan de desarrollo económico y social para la nación, para el período 1965-1969. En esta ocasión

se trató el problema de la vivienda y se encargó a un grupo de trabajo la tarea de estudiar el problema y presentar recomendaciones. En esta investigación se llevó a cabo una intensa serie de censos de todo tipo, para establecer la situación en cuanto a tenencia de la tierra, propiedad de viviendas, ingresos por familia, formación y estructuración de la familia, y para determinar el tipo de construcción, las condiciones sanitarias, la superficie, los servicios existentes, el número de cuartos, la densidad por cuarto, la venta por unidad, el estado físico, etc. Se establecieron déficit habitacionales en relación con la ubicación geográfica y con los grupos sociales. Se formularon recomendaciones sobre el tipo y número de viviendas que era necesario construir y se preparó un análisis tentativo del costo. Los resultados de estos estudios se plasmaron en el plan habitacional para El Salvador, que contiene recomendaciones para abordar el problema en la única forma posible, esto es, tratar de reducir el déficit que crecía día a día, hasta que la producción absorbiera las necesidades anuales de habitación. Pero esto requería de la clase de financiamiento que sólo pueden proporcionar las instituciones internacionales de fomento.

INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA ACCION

El plan encargó a las siguientes instituciones, las funciones relacionadas con la construcción de viviendas:

a) El Instituto de Vivienda Urbana (I.V.U.), que se ha limitado a construir viviendas para el grupo de familias con ingresos entre US$ 50.– y US$ 130.– por mes;

b) La Financiera Nacional de la Vivienda (F.N.V.), que atiende a los grupos de ingresos medianos superiores, a través del sistema de asociaciones de ahorros y préstamos; y

c) El Banco Hipotecario, que atiende a los grupos de ingresos superiores a los de aquellos que obtienen financiamiento del sistema de la F.N.V.

Estas instituciones están autorizadas para contratar préstamos en el extranjero o con el gobierno, compartiendo con éste la responsabilidad por las deudas contraidas.

Como resultado de esta distribución y de la consiguiente mejora del financiamiento y de la metodología, ha habido un incremento de la construcción de viviendas, pero se ha producido también un incremento de las colonias ilegales.

El plan en sí no ha podido lograr aclarar los problemas más álgidos, que son:

1. Los recursos financieros que se requieren están totalmente fuera del alcance de la capacidad financiera del país;

2. Aunque el financiamiento fuere suficiente, aun tendríamos el problema del trabajo especializado;

3. La capacidad de producción de materiales de construcción sería también insuficiente;

4. La carencia de sistemas de alcantarillado y de agua potable eficaces, hace difícil adquirir los terrenos adecuados que se necesitan; y

5. El Estado no estaría en situación de financiar los servicios sociales de educación, salud y otros.

En Mayo de 1965, a raíz de un terremoto que causó gran daño en la zona metropolitana de San Salvador, el gobierno de los Estados Unidos, a través de la A.I.D., proporcionó a El Salvador medio millón de dólares para ayudar a desarrollar un plan destinado a controlar el crecimiento de la zona metropolitana. Aprovechando el hecho de que era necesario demoler muchas zonas que habían sido totalmente dañadas por el terremoto, el Gobierno proporcionó una contrapartida de esa donación por un monto igual en efectivo y otro tanto en personal, que empezó a trabajar en un Plan Regulador de la zona metropolitana de San Salvador, que fue ejecutado por la Dirección General de Urbanismo y Arquitectura, el Departamento de Infraestructura de la Junta de Planificación y por la firma consultora "Adley Associates, Inc.", de Atlanta, Estados Unidos. La idea inicial había sido la de realizar un Plan Maestro para la zona metropolitana, pero dicho concepto cambió debido al deseo del Gobierno de solucionar otros problemas urbanos graves, dándosele otro alcance, que incluía los aspectos económicos, físicos y sociales.

ACCIONES PROPUESTAS Y RECURSOS DISPONIBLES

El Plan de Desarrollo Metropolitano para la zona de San Salvador ha sido recientemente presentado al público y ha sido examinado por distintos grupos sociales, profesionales y cívicos. Con este motivo se celebraron reuniones de mesa redonda destinadas a analizar los cinco aspectos decisivos contenidos en el Plan, uno de los cuales se refiere al problema de los tugurios y de las colonias ilegales.

De estas sesiones de mesa redonda surgieron las siguientes recomendaciones:

1. La necesidad de abordar el problema de las ocupaciones ilegales de terrenos y de los asentamientos espontáneos, asignándoles primera prioridad dentro de las políticas contenidas en el Plan;

2. Aprovechar la capacidad creativa y el esfuerzo propio de la gente que habita en estas colonias ilegales, orientándolos hacia programas de vivienda por medio de la auto-ayuda, en lugar de aplicarles medidas restrictivas o negativas para desalentar sus esfuerzos;

3. Orientar y promover aún más la expansión de estas colonias ilegales, pero en forma planificada, a fin de que el espacio disponible sea utilizado de la mejor manera y de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Metropolitano;

4. Evitar la expansión de los asentamientos espontáneos hacia los terrenos que estén sujetos a las siguientes situaciones:

   A) No es posible dotarlos con servicios públicos;

   B) Que el plan mismo ha considerado para otros usos más estratégicos; y

   C) Que sean necesarios para instalar otro tipo de equipamientos y servicios comunitarios;

5. Orientar y promover la eficiente subdivisión de los terrenos, que permita la instalación económica de servicios públicos y garantice su fácil accesibilidad, es decir, determinar el uso de los suelos, pensando en el establecimiento de otras colonias, asignando también a ellas algunas industrias, para que esta gente tenga oportunidades de trabajo;

6. Dotar a estas colonias de los servicios públicos necesarios, de calles y otros servicios comunitarios, con una definida prioridad. Cabe hacer notar que, en estos aspectos, el problema se torna aún mayor en nuestro caso, porque hay ciertos servicios que no se pueden proporcionar muy fácilmente a las colonias ilegales, como por ejemplo, el agua potable; ésta se vuelve cada día más y más escasa en el área urbana de San Salvador, pues el crecimiento de la ciudad obliga a extraer las aguas mediante colectores de las quebradas y de los ríos, lo que impide que se filtren hacia los mantos foreáticos, debido a lo cual los mantos decrecen cada año. La última vez que se midieron, había un crecimiento de más o menos cuatro metros, lo que significa que de aquí a menos de 5 ó 6 años no habrá suficiente

agua ni siquiera para el crecimiento actual de la ciudad, a menos que se prolongue un acueducto hasta una cuenca más retirada. Es decir, el problema se torna mucho más caro;

7. Proporcionar los derechos de vía para conectar estas colonias ilegales con los servicios del centro de la ciudad, a través de caminos principales y adquirir terrenos públicos para establecimientos comunitarios y espacios libres de recreo;

8. Que el Gobierno participe en la promoción de pequeñas industrias y artesanías en zonas determinadas, proporcionando la necesaria infraestructura, como parte de un programa destinado a crear oportunidades de trabajo;

9. Asistir y ayudar a aquellos que tengan interés en subdividir y urbanizar terrenos en la periferia urbana, de acuerdo con los proyectos específicos propuestos en el Plan de Desarrollo;

10. Establecer los mecanismos institucionales que hagan posible el desarrollo de programas específicos, tales como los siguientes:

    a) Proporcionar asistencia técnica a los propietarios de terrenos, dirigida a la preparación de planes de fraccionamientos;

    b) Dar asistencia técnica a los constructores interesados en construir a bajos costos, en materia de diseño y de construcción de casas;

    c) Simplificar los procedimientos para el registro de las propiedades y para los permisos de subdivisión;

    d) Programas para la extensión progresiva de los caminos principales y de los servicios públicos;

    e) Adquirir tierras para futuros derechos de vía, servidumbres y otras instalaciones en estas zonas afectadas por el crecimiento espontáneo, para interesar a los urbanizadores y constructores;

    f) Adquirir terrenos para realizar loteamientos experimentales como planes pilotos, proponiéndoselos a los urbanizadores particulares, a fin de lograr un desarrollo progresivo planificado;

    g) Crear y aplicar requisitos mínimos para permitir y estimular el desarrollo de las colonias periféricas, en lugar de tratar de eliminarlas;

    h) Determinar los lugares en que debe estimularse el proceso

de urbanización y aquellos donde ésta debe ser controlada; e

i) Establecer los controles necesarios para el uso del suelo, para lograr la mejor utilización de los terrenos.

La actividad de los participantes en esta mesa redonda fue muy interesante en el sentido de que no demostraron tolerancia hacia los "males presentes", sino que reflejaron comprensión del problema que afecta a cada miembro de la comunidad. Posiblemente este enfoque del problema es mucho más realista y se adapta mejor a las condiciones locales que el criterio negativo de erradicar los asentamientos espontáneos actualmente existentes y de dictar leyes severas para evitar su extensión.

Existe una discrepancia de criterios sobre este aspecto, pero todas las instituciones interesadas están de acuerdo en que el simple enfoque de "construir más viviendas" no constituye una solución por sí misma.

La gente todavía se siente molesta porque cerca de su colonia, para personas de mayores ingresos, hay una colonia de ocupantes ilegales de terrenos, pero ya no lo ve como un cáncer, sino como algo que debe admitirse e incorporarse al resto de la sociedad.

Existen tres instituciones encargadas de llegar a la solución de la escasez de vivienda, cada una de las cuales actúa en un medio económico-social diferente. Entre ellas, el Instituto de la Vivienda Urbana, que tiene como objetivo principal construir viviendas de carácter social, ha demostrado gran interés respecto de este problema y ha ofrecido soluciones para el mismo.

En Febrero de 1968, el Departamento de Ingeniería del "Instituto" preparó un esquema para un proyecto de erradicación de los establecimientos espontáneos. Este esquema constaba de tres partes a saber:

1. Análisis de la situación;
2. Planificación y programación; y
3. Ejecución.

Como la descripción de cada una de estas partes en detalle resultaría algo tediosa, se ha pensado en exponer el resultado final que, además, es lo más importante del esquema y que se puede resumir como sigue:

RECOMENDACIONES:

1. Preparar un proyecto piloto, denominado "piso-techo", consistente de viviendas mínimas, que serían construidas mediante los sistemas de auto-ayuda y de ayuda mutua. La idea fundamental contenida en este proyecto es la de entregar a los eventuales propietarios sólo un lote con las instalaciones esenciales, esto es, el agua potable, el alcantarillado, la corriente eléctrica, debiendo aquél construir la vivienda gradualmente, cuya primera fase, que también es la principal, es la construcción del piso y del techo. El propietario la terminaría bajo la supervisión y el control del "Instituto";
2. Fijar el precio del terreno y de la primera fase de la construcción en la suma de US$ 800.-, con el objeto de hacerla accesible a los grupos sociales que viven en colonias ilegales.

A continuación, el Plan contiene el proceso de ejecución y describe los cambios institucionales que es necesario realizar, proponiendo el sistema que ha de usarse para seleccionar a los candidatos, como asimismo, la clase de entrenamiento y orientación que se necesita para llevar a cabo el trabajo físico. Hace un llamado a los trabajadores sociales para que adiestren a los futuros propietarios en la nueva vida comunitaria y para que coordinen la realización de otras actividades necesarias, tales como el traslado de los niños de una escuela a otra, etc.

Es indudable que una institución única no estaría capacitada para desempeñar sola todas las actividades que es necesario realizar. En consecuencia, el Plan propone que colaboren con el "Instituto" otros organismos, tales como el Gobierno Municipal, la Administración Nacional de Agua y Alcantarillado (ANDA), la Junta Nacional de Planificación, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y Asistencia Social, el Ministerio del Trabajo y las instituciones privadas.

La parte importante de esta proposición es, por supuesto, el reconocimiento de la existencia de la fuerza latente constituida por el esfuerzo propio, un recurso que aún no ha sido desarrollado a su máxima potencia.

En pequeña escala, el Instituto de Vivienda Urbana, ha desarrollado planes de auto-ayuda y ayuda mutua con resultados satisfactorios. Durante el período comprendido entre Julio de 1968 y Junio de 1969, el "Instituto" construyó 737 unidades de vivienda unifamiliares, con un costo aproximado de US$ 1.300.000. La calidad del trabajo en estos proyectos deja muy poco que desear y las instituciones financieras han reconocido el éxito del programa.

Los programas de auto-ayuda y de ayuda mutua, funcionan de la siguiente manera en El Salvador:

Los dueños potenciales reciben entrenamiento para efectuar ciertas partes del trabajo (los cimientos, la mezcla de concreto y el mortero, la colocación de ladrillos y la pintura). Se les reconoce un salario por hora y se les da la oportunidad de trabajar durante los fines de semana y en cualquier otro tiempo libre de que dispongan. Los montos que se acumulan por concepto de salarios computados a base de las horas-hombre trabajadas por los grupos familiares, se les acreditan en calidad de pagos al contado o cuotas iniciales. Después que las viviendas han sido entregadas a sus futuros dueños, éstos pagan una renta mensual equivalente a las cuotas mensuales, más un interés, que hasta ahora no ha excedido del 6% anual. Durante el período señalado, esta actividad de auto-ayuda ha representado aproximadamente US$ 133.000.

El financiamiento de estos programas se ha realizado a través de las instituciones de fomento (específicamente, el BID) y con los fondos propios del "Instituto".

Para 1969 se está planeando desarrollar un proyecto de construcción mediante el sistema de auto-ayuda, en combinación con la FAO, a través del programa denominado "Trabajo-para-Alimentos".

No se ha hecho una mención más amplia sobre la participación de la Financiera Nacional de la Vivienda, porque sus actividades no tienen un efecto muy importante para la solución del problema de los asentamientos espontáneos. Sin embargo, existe sí un efecto marginal, que expondremos brevemente a continuación.

La función principal de la Financiera Nacional de la Vivienda es la de prestar asistencia financiera al mayor número de familias componentes de los grupos de ingresos medianos, facilitándoles la obtención de una vivienda, a través de las asociaciones de ahorros y préstamos; además, tiene a su cargo verificar que los recursos asignados por los gobiernos y los ahorros depositados por el público, como asimismo, los fondos provenientes de préstamos internos y extranjeros, se utilicen exclusivamente para ese objetivo; y en el cumplimiento estricto de la respectiva legislación.

De acuerdo con la ley, las viviendas que se financian a través del sistema mencionado, deben responder a normas mínimas de seguridad, higiene, estética, etc., según lo que prescriba la Financiera Nacional de la Vivienda, y su precio de venta no puede exceder de US$ 10.000.

La Financiera Nacional de la Vivienda fue creada en 1963 y comenzó sus operaciones en 1965. Durante sus cuatro años de vida, esta institución ha financiado la construcción de 1.736 viviendas, que representan un incremento de 393.800 mts2 de la superficie urbanizada, equivalente a 39,4 hectáreas. La FNV inició sus operaciones hace cuatro años con menos de dos millones de dólares y ahora cuenta con recursos que ascienden a una suma cercana a los diez millones de dólares. En los años 1965 y 1968 se contrataron préstamos por valor de tres millones de dólares cada uno. El Banco Central de la Reserva ha puesto a disposición de la FNV una línea de crédito por US$ 1.200.000.

Actualmente, los urbanizadores de terrenos y los constructores están ejerciendo una gran presión para obtener que se alcen los límites superiores, debido a que el grupo que atiende este sistema está comenzando a llegar al punto de saturación. Sin embargo, esto no parece posible por el momento, ya que no está de acuerdo con la política ni con los compromisos de la FNV.

RESUMEN:

Las colonias ilegales y los asentamientos espontáneos están creciendo a una tasa alarmante y constituyen uno de los mayores problemas urbanos que enfrenta actualmente El Salvador.

El Gobierno ha adoptado medidas positivas, tanto directamente, como a través del estímulo de la empresa privada para que participe en la solución del problema.

Se han creado instituciones o se han ampliado las existentes, para ejecutar los proyectos de construcción de viviendas.

Los recursos utilizados son: préstamos internos y externos, ahorros, subsidios del Gobierno, auto-ayuda.

Acciones propuestas: programas de viviendas mínimas a través del sistema de auto-ayuda y de ayuda mutua; adquisición de terrenos por parte del gobierno, para permitir la instalación de asentamientos en la periferia de las ciudades, bajo control y orientación adecuados; proporcionar asistencia técnica para estimular a los urbanizadores y a los constructores a participar en los proyectos de viviendas de carácter social; revisar la legislación actual, con el objeto de hacer más expedito el proceso de la urbanización; aprovechar la asistencia que proporcionan los organismos internacionales (como la FAO), la que aún no ha sido explotada.

Finalmente, existe el convencimiento general muy fuerte de que el problema de proporcionar vivienda adecuada no debe estar

a cargo de una serie de instituciones dispersas, sino que debe centralizarse dentro de un solo cuerpo, que tenga mayor estatura dentro de la estructura gubernamental. Esta institución bien podría ser una especie de banco de terrenos, cuya función primordial sería la de adquirir tierras y de promover subdivisiones planificadas para todos los sectores económico-sociales y el control del uso de la tierra de acuerdo con las recomendaciones formuladas en los planes oficiales de desarrollo urbano.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE EL TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE EL SALVADOR

Pregunta (de México)

Si el Instituto de la Vivienda en El Salvador proporciona entrenamiento a las mujeres para trabajar en la construcción de viviendas en los asentamientos (motivada por una de las fotografías que exhibió el delegado).

Respuesta

El "Instituto" tiene un programa de entrenamiento para los programas de auto-ayuda, los que se realizan por inscripción de los interesados y se les asigna una fecha para asistir al adiestramiento, que generalmente, es nocturno. En él se les enseña ciertos trabajos, como la colocación de ladrillos y la preparación de mezcla, procurándose la participación del mayor número de miembros de cada familia. Se les asigna un valor por hora trabajado como si fueran obreros capacitados, se aplica dicho valor al de la vivienda y la diferencia se les cobra distribuida en cuotas. Esta constituye también una forma de ayuda a las familias numerosas, pues a mayor número de hijos que participen, además de la madre y el padre, menor diferencia tienen que pagar.

Pregunta (del Perú)

Quisiera que el delegado nos explicara mejor el concepto que formuló en su exposición, en el sentido de que en El Salvador se consideran los asentamientos no como una carga, sino como una condición necesaria e integral del desarrollo.

Respuesta

La razón es muy sencilla y ella deriva de nuestra propia condición de tener 160 personas por km2 y de que el 58 % de nuestros

habitantes viven en esas zonas, de tal manera que ya no nos es posible pensar en otra forma, sino en integrarlas. Además y como también les expuse, el costo de la erradicación sería tal, que nos demandaría cifras equivalentes al presupuesto nacional para cuatro años, de modo que para nosotros la integración de estas poblaciones no constituye una alternativa entre varias, sino la única alternativa.

Pregunta (de Costa Rica)

¿Por qué no han pensado en El Salvador en una solución que -podría llamarse intermedia- entre el desarrollo de la ciudad con sus grandes problemas de costos, de transportes, de agua, etc., además de la desambientación de los campesinos que se produce con su trasplante, y la creación de pequeños grupos antárquicos, aprovechando economías locales competitivas, creando industrias que se alimenten con los productos locales y promoviendo así una integración entre la industria y la agricultura, lo que ayudaría también a solucionar los problemas de las presiones demográficas, pues se crearían centros urbanos pequeños, más compatibles con el tamaño y las economías de los países pequeños? Si eso se hiciera, creo que se podría acomodar gran parte de la población -el primer paso hacia la vida urbana- proporcionándoles oportunidades de trabajo -que es lo principal- servicios, créandose una integración entre el campo y la ciudad, evitando que la gente que va del campo a la ciudad pierda la sensibilidad por el campo.

Respuesta

Efectivamente, existe la posibilidad de descentralizar y dar incentivos para que la gente se desplace hacia otras comunidades. Es verdad que El Salvador es un país pequeño, con buenos caminos, con buenos medios de comunicación, es casi un país urbano, en que las distancias son tan cortas que normalmente la gente está ubicada en medio de dos centros urbanos, pero la capital ejerce mayor atracción. Sin embargo, no es posible considerar a la capital por sí sola, sino como una zona metropolitana. En El Salvador, las zonas metropolitanas consisten de 20 municipios, todos dentro de un pequeño radio, que podría considerarse como una sola ciudad; en algunos casos, entre seis o siete comunidades, no hay ni siquiera una barrera distintiva, se pasa de un municipio a otro sin notarlo.

En el plano del desarrollo metropolitano de San Salvador, se consideraron varias alternativas: la centralización, la descentralización, la creación de poblaciones satélites etc. etc., y se llegó a la conclusión de que, en realidad no se podía descentralizar, por la sencilla razón de que tenemos una enorme población que necesita trabajo, somos un país agrícola, la población agrícola se mantiene más

o menos en su lugar, pero la población urbana necesita fuentes de trabajo, y sólo una concentración puede proveer demanda de servicios.

Si tenemos 400.000 personas -que es más o menos la población de San Salvador- aproximadamente 530.000, con los demás municipios de su alrededor, y las dispersamos en poblaciones de 100.000 personas, eliminaríamos toda posibilidad de demanda de servicios. En las poblaciones de 100.000 o menos, desaparece el hotel, el teatro etc., todo lo que origina demanda de servicios. De tal manera que con la enorme cantidad de mano de obra disponible que tenemos, toda gente urbana, debemos ofrecerles oportunidades de trabajo y llegamos a la conclusión, después de dos años de estudio, de que no podíamos darnos el lujo de descentralizar, teníamos que aceptar las condiciones de centralización de ese grupo urbano y pensar, a partir de hoy, en nuevos grupos urbanos, lo cual se está haciendo ahora y estamos realizando ya un proceso de planificación racional, pero no podemos reducir un núcleo urbano de 500.000 almas, porque terminaríamos con las oportunidades de trabajo, que sólo puede proveer una ciudad de esa magnitud.

Pregunta (de Guatemala)

En realidad yo no quiero hacer una pregunta, sino agregar algo a lo que dijo nuestro colega de El Salvador, y es que en el caso de Centroamérica, debido al proceso de integración económica que se está llevando a cabo, las ciudades capitales de cada país han pasado ya de ser centros nacionales a metrópolis a nivel centroamericano. Es lo que ocurre con las seis o siete capitales que hay en la región centroamericana, que tiene una envergadura bastante grande en su crecimiento, en las cuales el problema trasciende de lo que el país puede o no hacer respecto del desarrollo de cada una de ellas, y el cual, en realidad, debe ser observado a nivel centroamericano, como una pauta de lo que el futuro nos depara. Lo mismo, pues que ocurre con San Salvador, pasa con la Ciudad de Guatemala, con Tegucigalpa, Managua y San José, todas las cuales ya tienen economías fuera de las fronteras de sus respectivos países.

TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DEL BRASIL

INTRODUCCION:

El Brasil es un país con una superficie territorial de ocho millones de km2, que incluye regiones pantanosas, selvas inexploradas, montañas inaccesibles y una costa con cerca de 8.000 km.

Su población superior a 90 millones de habitantes, está distribuída irregularmente, entre áreas con densidad inferior a 0,02 habitantes por km2, hasta centros urbanos con una población superior a 3.000 personas por hectárea.

La población urbana, que representa el 38,2% de la total, está concentrada casi exclusivamente en el litoral.

País de clima que oscila del tropical, con temperaturas no inferiores a 25 grados centígrados en cualquier época del año, hasta temperaturas de menos de 0 grados centígrados en determinadas regiones, está enfrentado, como todos los países en desarrollo, con problemas que se generan en el estado mismo en que se encuentra.

En proceso de transición de país esencialmente agrícola, cuya economía estaba fundada esencialmente en el café, cacao y otros productos, hacia una etapa de franco desarrollo industrial, concentrado en los grandes centros urbanos, se encuentra con que esta nueva etapa de actividad económica tiene cada vez más influencia sobre las poblaciones del interior, a las cuales estimula con nuevas perspectivas de trabajo, confort, salarios, salud y asistencia.

Con un crecimiento vegetativo superior a 3% al año, junto a los atractivos de los grandes centros que experimentan un proceso de

desarrollo urbano desordenado, proveniente del ciclo de industrialización y de la falta de preparación para recibir grandes contingentes de población, ciclo que se inició después de la segunda gran guerra y asociado a las precarias condiciones de vida en el medio rural, el país se vio sorprendido por grandes concentraciones de poblaciones en las llamadas Areas Metropolitanas y Centros de Polarización que llegaban a índices de crecimiento demográfico superiores al 10% anual.

En la llamada Area de Interés Social, en la cual están situadas las familias de menores ingresos, comenzaron a surgir con gran intensidad, conglomerados de sub-habitación, que bajo la forma de viviendas precarias, construidas en terrenos de propiedad de terceros o del poder público, dieron origen a las favelas, mocambos, malocas u otros nombres que se les quiera otorgar.

A partir de 1960, el gran número de sub-habitaciones era visible en todos los grandes centros urbanos del país y el problema empezaba a presentarse con carácter intranquilizador.

La iniciativa privada, que en esa época representaba cerca del 80% de la oferta de habitaciones, atendiendo una cuota reducida de la demanda habitacional en el sector de las familias de mayores ingresos, restringía cada vez más su actividad. Los precios de las viviendas razonables se tornaban inaccesibles para las familias de menores ingresos.

Los capitales privados se dirigían, cada vez más, a otros sectores de la economía, más rentables y seguros, en una actitud de defensa contra el proceso inflacionario que alcanzaba porcentajes alarmantes.

Los Gobiernos, Federal, Estatales y Municipales, estructural técnica, financiera y económicamente faltos de preparación para incentivar a los sectores privados o para tomar la iniciativa de aumentar la oferta de habitaciones, sin planes o programas que permitieran siquiera formular una solución, se limitaban a iniciativas tímidas que generaban esperanzas en muchos, pero que atendían a pocos y sólo lograban la frustración de la gran mayoría.

En 1963, el Gobierno se declaró impotente para enfrentar el grave problema habitacional del país, anunciando un "déficit" de 8 millones de viviendas, que abarcaba todos los escalones económico-sociales.

Entre las causas que produjeron esa proliferación incontrolable de sub-habitaciones en todo el país, pueden señalarse las siguientes:

I) FACTORES DE ORDEN NACIONAL:

1) El bajo nivel económico financiero

Tal vez sea éste el factor principalmente responsable por la formación de la aglomeración de sub-habitaciones en las ciudades brasileras. Diversas son las razones que llevaron a esas familias a carecer de una renta y de niveles económicos financieros que les permitieran alcanzar un grado de vivienda razonable; como siempre tenían acceso a la vivienda propia, solamente aquellos que contaban con una mayor capacidad económica financiera. Entre las causas que más frecuentemente se encuentran dentro de las poblaciones marginales de los grandes centros y que figuran como las mayores responsables del bajo nivel económico financiero, se pueden mencionar las siguientes:

a) mercado de trabajo insuficiente para absorber una mano de obra siempre creciente y sin preparación para las actividades remuneradas razonablemente;

b) nivel de empleos inferiores y atractivos asistenciales que mantienen a gran parte de la población marginal en condiciones mínimas de subsistencia.

c) el bajo nivel educacional, y en algunos casos, la ausencia total de educación y de escolaridad.

d) pésimas condiciones sanitarias de los tugurios, que reducen las condiciones de salud de las familias, condicionándolas a menores rendimientos en el trabajo y al aumento de los gastos necesarios para subsistencia.

Algunas muestras efectuadas recientemente en aglomeraciones de sub-habitaciones de los grandes centros urbanos, revelaron lo que demuestra el cuadro que se agrega como anexo No. 1.

2) Oferta Reducida de Viviendas

Podrían citarse como causas responsables de la reducción de la oferta de vivienda las siguientes:

a) los índices de crecimiento demográfico de las zonas metropolitanas de los centros de polarización, como también de las ciudades menores del Brasil, que están en proceso de desarrollo, han generado un desequilibrio entre la demanda y la oferta de viviendas.

b) los cambios que ocurren en la población del campo; el éxodo rural y la migración del hombre desde los pequeños cen-

tros a las zonas de mayor desarrollo, no fueron acompañados por medidas gubernamentales.

c) Los sistemas de créditos existentes y los costos de las viviendas promovidas por los gobiernos y por la iniciativa privada, no eran accesibles a las familias de ingresos menores.

d) Las inversiones en vivienda hechas por los sectores públicos y privados, fueron siempre insuficientes para estimular un índice de construcción que, por lo menos, evitase el agravamiento de la situación producida por la oferta restringida.

Al no encontrar un mercado de viviendas accesible a su baja capacidad económico-financiera, las familias de rentas bajas buscaron las formas de habitación más precarias.

3) La Inflación

Innúmeros factores derivados de un alarmante e incontrolable proceso inflacionario concurrieron a producir la aceleración del estado de empobrecimiento de las masas sociales de menores ingresos y la condujeron a un nivel de vivienda miserable.

El empobrecimiento de la clase obrera debido a los niveles de salarios reducidos. Los costos crecientes de la alimentación, el vestuario y los productos necesarios para la subsistencia, siempre mayores que los niveles de remuneraciones; la falta de financiamiento o la extremada reducción de los precios; la descapitalización que expeperimentaban los sistemas de crédito debido a la inexistencia de fórmulas de corrección inflacionaria, eran todos factores que hacían cada vez más limitadas las posibilidades de adquirir o de arrendar viviendas habitables.

La sobre valorización del terreno urbano, hacía que el sitio para la construcción de la vivienda fuera tan costosa como la vivienda misma.

Los costos de los materiales de construcción habían llegado a ser inaccesibles. Con ésto se aumentó la marginalización y el empobrecimiento de las familias, que encontraron en las sub-habitaciones la única forma de techo que les era accesible.

4) La falta de preparación de los gobiernos

Hasta 1963 los gobiernos habían hecho muy poco o nada para reducir o detener la proliferación de sub-habitaciones.

Los organismos federales, fueran comunes o de previsión, no habían conseguido realizar más de 120.000 viviendas en 20 años,

con una demanda creciente que ya alcanzaba a 8 millones de nuevas viviendas y un crecimiento anual del orden de 400.000 casas.

Le faltaban incentivos a la iniciativa privada, situación que se agravaba debido a una legislación demagógica que alejaba a los capitales y a cualquier otra inversión del sector de la vivienda. Faltaba disciplina en el uso del terreno en las zonas metropolitanas y una mejor distribución de los recursos que, aunque escasos y a pesar de todo, todavía existían.

II FACTORES REGIONALES

Debido a la variedad de climas y costumbres, se producían diferencias en las condiciones de vida entre las distintas regiones, que muchas veces actuaban con más intensidad en la formación de aglomeraciones de tugurios o sub-habitaciones. Como causas básicas de esta situación, pueden citarse las siguientes:

1) El clima variable del Norte y del Nordeste con prolongadas sequías, que imposibilitaban cualquiera tentativa de producción agrícola o pecuaria. Los habitantes de las regiones sujetas a las sequías, emigran periódicamente en busca de condiciones mínimas de subsistencia, debido a lo cual son atraídos hacia las urbes, donde la falta de recursos los lleva a sufrir condiciones de sub-habitación en materia de vivienda;

2) Los mercados de trabajo temporales, creados por los poderes públicos, especialmente para la ejecución de grandes obras, atraen a las poblaciones que buscan una retribución más condigna y más regular por su trabajo que la que obtienen en el campo.

Concurrieron a la formación de este estado de cosas, la construcción de los grandes diques, puentes, la apertura de calles y, principalmente, la construcción de Brasilia, Capital del país, hacia donde se vaciaron verdaderas poblaciones de nordestinos, quienes hoy día están marginalizados de la vida social de la ciudad y con escaso mercado de trabajo, relegados a habitar en las "invasiones", que es como se denominan los conglomerados locales de sub-habitaciones;

3) La crisis del sector agrícola, sea por la inclemencia del clima de algunas regiones, sea por la falta de actualización de los procesos de cultivo y aprovechamiento de la caña de azúcar, sea en fin, por la necesidad de programar y racionalizar la producción de café a través de la erradicación de aquellas labores de poca producción o de mala calidad, condujeron al desempleo a millares de personas de las zonas rurales. Esas familias buscan trabajo en aquellas ciudades hacia las cuales se trasladan por falta de recursos y, al no encontrarlas

preparadas para esas migraciones, construyen sus habitaciones improvisadas y desprovistas de cualquier requisito higiénico;

4) Muchos otros son atraídos hacia las ciudades por las noticias que llegan fácilmente a todas las regiones, hasta las más distantes, a través de la radio y demás medios de comunicación de masas.

Estas son las causas básicas de la formación de los "mocambos", en Recife, Estado de Pernambuco; los "alagados", en Salvador, Estado de Bahía; las "favelas", en el Estado de Guanabara; las "malocas" en el Estado de Río Grande do Sul.

EXTENSION DEL PROBLEMA

Las causas arriba mencionadas, y actuando a través del tiempo hasta mediados de 1964, llevaron al Brasil a una situación de calamidad en lo que se refiere a vivienda.

El "déficit", aunque imposible de ser determinado con precisión, era entonces estimado en cerca de 8.000.000 (ocho millones) de viviendas, sin que existieran programas o estudios destinados a medirlo.

Este fue el cuadro que encontró la revolución del 31 de Marzo, uno de cuyos primeros actos después de su institucionalización, fue la Ley 4.380 de 21 de Agosto de 1964, que creó el Sistema Financiero de la Vivienda, el Banco Nacional de la Habitación, el Servicio Federal de Vivienda y Urbanismo, y estableció el Plan Nacional de la Vivienda.

EL PLAN NACIONAL DE LA VIVIENDA

El legislador brasileño demostró su preocupación al situar el problema de la vivienda en un contexto orgánico bastante amplio, al crear el Banco Nacional de la Habitación, como organismo central del plan nacional de la vivienda, pues él abarca todo un proceso de desarrollo económico, social y urbano.

Los recursos colocados a disposición del Plan Nacional de la Vivienda, en el cuerpo legal, no fueron, no obstante, de un volumen que les hiciera compatibles con el déficit habitacional heredado de más de treinta años de errores u omisiones, como asimismo del desafío que el porvenir y las esperanzas de las poblaciones necesitadas habían depositado en el nuevo Plan.

Para enfrentar un "déficit" habitacional visiblemente alto, se disponía de recursos en 1965, ascendentes a NCr$ 124.641,00 (ciento veinticuatro mil seiscientos cuarenta y un cruzeiros nuevos)

es decir, 30 mil dólares, con una perspectiva de crecimiento lento; en 1966 con NCr$ 307.110,00 (trescientos siete mil ciento diez cruzeiros nuevos) o sea, 73 mil dólares, lo que permitía generar un número no mayor de 80.000 (ochenta mil) viviendas durante los dos años.

Con este ritmo y con el sistema tal como se presentaba, jamás habría podido alcanzarse un nivel de ofertas que pudiese representar algo significativo frente a la magnitud del problema.

El Banco Nacional de la Habitación necesitaba recursos substanciales, que, por otro lado, no agravasen el proceso inflacionario o comprometiesen la balanza de pagos del gobierno con empréstitos internos onerosos.

El 13 de Septiembre de 1966, se promulgó la Ley 5.107, concebida dentro del propio Banco Nacional de la Habitación y complementada por el Ministerio de Planeamiento y por el Congreso Federal y, posteriormente, el Decreto-Ley No. 120, que creó el Fondo de Garantía del Tiempo Servido (FGTS).

Inmediata y simultáneamente con esta ley, fue instituido dentro del propio Banco Nacional de la Habitación, el Sistema Brasilero de Ahorros y Préstamos (SBPE).

Estas dos fuentes de recursos, una obligatoria, prácticamente transfería al banco, para que fueran utilizados por él, una serie de recursos adeudados por los Empleadores al Gobierno y recargos derivados de las leyes del trabajo y, la otra espontánea, basada en la capacidad de ahorro del puebo brasilero, hasta entonces discutida, ya en 1967 hicieron pasar la suma de los recursos disponibles para el Banco Nacional de la Habitación de los NCr$ 1.500.000.000.00 (un mil quinientos millones de cruzeiros nuevos), cerca de 360 millones de dólares, a los cuales se sumaba una participación proveniente de distintas fuentes (privadas y gubernamentales, de los estados y municipios), las que generaban inversiones superiores a NCr$ 3.500.000.000,00 (tres mil quinientos millones de cruzeiros nuevos), cerca de 835 millones de dólares.

En esta forma se institucionalizó el Plan Nacional de la Vivienda, cuyo soporte financiero está basado en el FGTS y en el SBPE y en el principio de la mantención real del valor de la moneda (poder adquisitivo), en cualquier época dentro de un régimen inflacionario. A este principio se le denominó CORRECCION MONETARIA, y la legislación posterior estableció que en todas las operaciones del Sistema Financiero de la Vivienda, se contemplase esta CORRECCION

MONETARIA, cortándose así la descapitalización del Sistema Financiero.

El Plan Nacional de la Vivienda tiene al Banco Nacional de la Habitación como la entidad central que dirige, reglamenta y orienta a sus instrumentos ejecutores y también les otorga créditos, ha superado sus objetivos iniciales pasando a integrar un Sistema Conjugado de Sistemas, que busca a través de sus actividades de construcción de nuevas viviendas, no sólo la mera solución del problema habitacional, sino también alcanzar el Desarrollo Nacional, mediante el mejoramiento del hombre brasilero. (ver cuadro No. II). A cada uno de éstos compete una tarea específica y de sus actividades armónicas y coordinadas, depende hoy, el Plan Nacional de la Vivienda.

Como en el cuerpo de este trabajo no corresponde exponer en detalle las actividades de cada uno de estos sistemas, nos limitaremos a dar a conocer el Sistema de Programas de Aplicación de Recursos, a través del Sistema Financiero de Viviendas.

Los recursos del FGTS y SBPE son, parcialmente, aplicados a la construcción de viviendas a través de los denominados Agentes Promotores.

Estos Agentes son entidades públicas y privadas autónomas, con estructura jurídica propia independientes del Banco Nacional de la Habitación y que son autorizadas por éste para recibir los recursos que les son destinados y, a través de sus programas, realizar la construcción de vivienda.

Los Agentes Promotores no efectúan directamente las construcciones, sino que recurren para ello a empresas privadas del sector de la construcción civil, con las cuales contratan la realización de las obras.

Dentro del Plano Nacional de la Vivienda, las viviendas que se construyen conforme al mecanismo referido, están destinadas a todos los escalones socio-económicos de las familias brasileras.

Para la atención de las familias de bajos ingresos y, particularmente, aquellas que habitan en las más variadas formas de sub-habitaciones, se ha estimulado, orientado e instruido a los Gobiernos Estatales, y Municipales, para que organicen sociedades por acciones, que actúen sin finalidades de lucro en la promoción de viviendas de bajo costo.

El análisis del cuadro habitacional brasilero de las familias que habitan en favelas, según se desprende del Cuadro I, y de las demás

formas de sub-habitaciones, condujo al Banco Nacional de la Habitación a fijar una política realista y accesible a los ingresos, condiciones socio-económicas de salud, instrucción y forma de vida de dichas familias.

En cuanto a los aspectos financieros, se fijó dentro del costo de los recursos disponibles para la construcción de habitaciones, una política de construcción de vivienda de más bajo costo, aunque para ello fuere necesario que se sacrifiquen las especificaciones, el tamaño y algunos elementos no esenciales, que se encuentran en otras construcciones de mejor calidad.

Se estableció una política de plazos de amortización de las viviendas de 20 años.

Se estableció también que, tratándose de familias de renta muy baja y, presumiblemente sin capacidad de ahorro, las viviendas sólo serían vendidas y el pago de ellas iniciado, después de haber sido entregadas al comprador.

Se comenzó solicitando a los Gobiernos de los Estados y de los Municipios su participación en los programas de Viviendas de interés social, sea bajo la forma de recursos, terrenos, obras de infraestructura y comunitarias, en lugar de la dispensa del ahorro de los compradores.

Finalmente, se adoptó lo que se podrían llamar subsidios de las tasas de interés, pues los intereses que se cobran a las familias que habitan las favelas son inferiores al costo del dinero utilizado por el Banco Nacional de la Habitación en los financiamientos.

Un principio básico de la política del Plan Nacional de la Vivienda, establecido en la propia Ley 4.480, es de que todas las viviendas que se construyen conforme a dicho Plan, son vendidas a sus destinatarios, exceptuándose sólo las viviendas transitorias en la fase experimental.

LOS AGENTES PROMOTORES DEL PLAN DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL.-

Los Agentes Promotores del Plan Nacional de la Vivienda, en el área de atención de las familias de bajos ingresos y de interés social, son las Compañías de Habitación Popular COHABS.

Las COHABS atienden prioritariamente a las familias que habitan en viviendas sin las mínimas condiciones de higiene, seguridad o salubridad, ya sea que formen o no aglomeraciones denominadas favelas, mocambos, malocas, etc.

Son sociedades de economía mixta, en las cuales el poder público estatal o municipal detenta la mayor parte del capital, tienen estructura administrativa autónoma, es decir no están vinculadas al Banco Nacional de la Habitación, sin perjuicio de estar adscritas para efectos de empréstitos y de desarrollo de programas habitacionales.

Su jurisdicción es regional, y pueden abarcar más de un municipio dentro de un mismo Estado o desenvolver sus actividades en todo un Estado.

Actualmente existen 35 Compañías de Habitación que actúan en todo el territorio nacional; hay cinco de ellas en el Estado de Sao Paulo y tres en el Estado de Paraná, siendo ellas las que disponen de la mayor jurisdicción territorial de un Estado.

En circunstancias que son entidades estatales, las Compañías de Habitación funcionan sin fines de lucro, y su estructura operacional es mantenida por los gobiernos o los municipios hasta que alcanzan un volumen tal de operaciones, que les permita independizarse financieramente, esto es, costearse sus propios gastos administrativos y operacionales.

Las Compañías de Habitación aplican los recursos que les otorga el Banco Nacional de la Habitación, y transfieren los créditos a los muturarios finales en las mismas condiciones en que ellas los reciben, permitiéndoseles, con el objeto de capitalizarse, cobrar una diferencia de intereses ascendiente al 1% (uno por ciento), una tasa de administración y los recursos provenientes de la venta de los terrenos a los mutuarios finales, recibidos como donación de parte de las municipalidades.

SUB-PROGRAMAS

El Sistema Brasilero de Vivienda de Interés Social (SBHIS), que actualmente se desarrolla en el Brasil, comprende diversos subprogramas.

El principal de ellos se caracteriza por la construcción de CONJUNTOS HABITACIONALES de diversos tamaños, destinados a las familias con renta familiar de hasta 3 (tres) salarios mínimos.

Se pueden mencionar otros sub-programas del SBHIS, todos destinados a la producción de viviendas de bajo costo y que el Banco Nacional de la Habitación ha procurado ajustar a la realidad y a las particularidades de cada región en proyectos dimensionados, según las condiciones socio-económicas locales, tales como:

—Proyecto Empresa
—Terrenos Propios
—Auto-Construcción
—Viviendas Transitorias
—Renovación Urbana
—Financiamiento para el mercado rural

Dentro del sub-programa básico del Sistema, es decir el de Construcción de Conjuntos Habitacionales, se han construido, en gran parte, casas aisladas, con terrenos de superficie aproximadamente de 160 mt2 y en lotes con frente nunca inferior a 8 mts.

En los centros más grandes, en que los costos de los terrenos son más elevados, se ha aceptado la construcción de edificios de departamentos, logrando así solucionar el problema para la ocupación de los vacíos urbanos y de la necesidad de mantener a las familias retiradas de las aglomeraciones de sub-habitaciones próximas al lugar del trabajo.

En Río de Janeiro se encuentran en la etapa final de la construcción, 7.932 de estos departamentos y otros 17.960 están en la etapa de la iniciación de las obras.

En la ciudad de Sao Paulo, hay cerca de 3.000 unidades en construcción, las cuales deberán ser entregadas a familias de bajos ingresos en los primeros meses de 1970. Hasta ahora, sólo estas dos ciudades son los únicos lugares en que se ha aceptado como posible la construcción de departamentos para favelados.

Debido a que siempre se les dota de una infraestructura y de equipamiento comunitario básicos, los conjuntos residenciales ofrecen una condición saludable a sus habitantes, ofreciendo a las familias plena habitabilidad e integración comunitaria.

A raíz de las buenas condiciones sanitarias que ofrece un conjunto residencia, es común observar que en ciudades pequeñas del interior del país, las condiciones sanitarias de estos conjuntos, son mejores que las de la propia ciudad.

Hasta el presente, a través de sub-programas de construcción de conjuntos residenciales, el Banco Nacional de la Habitación ha financiado o contratado cerca de 164.163 (ciento sesenta y cuatro mil ciento sesenta y tres) unidades, distribuidas en la forma que se exhibe en el cuadro No. III

Los proyectos que se dimensionan, de acuerdo con el análisis socio-económico que realiza la respectiva COHAB, terminan por la venta de las viviendas a las familias que han sido seleccionadas, me-

diante un criterio en que imperan las condiciones relativas al ingreso familiar.

La necesidad de erradicación de las aglomeraciones, es determinada por las condiciones técnicas, económicas y sociales, o condicionada por los programas de renovación urbana previamente establecidos. Mediante la aplicación de criterios selectivos, se estableció la conveniencia entre la erradicación o la recuperación del asentamiento en el mismo lugar.

A fin de evitar que la construcción de conjuntos en escala en las áreas metropolitanas pudiera constituir un mayor atractivo por el éxodo rural, se ha venido dando énfasis a la construcción de proyectos en ciudades del interior del país, en las cuales ya se pueden señalar algunos puntos de saturación.

Los recursos aplicados conforme a este programa hasta el presente, han sido distribuidos entre las distintas regiones fisiogeográficas del país en la forma que se señala en el cuadro No. IV.

PROYECTO EMPRESA

El proyecto empresa es un sub-programa del SBHIS, destinado a las empresas que desean proporcionar casa propia a sus empleados, como factor de estímulo y de productividad.

El mencionado sub-programa, además de beneficiar al empleado mediante la adquisición de su propia vivienda, permite a la empresa la transformación de su patrimonio inmobiliario, con el fin de mejorar su capital de giro. En este sub-programa existen actualmente en construcción 5.812 viviendas, distribuidas en la forma que señala el cuadro No. V.

TERRENOS PROPIOS

En diversas regiones del Brasil y principalmente en las zonas metropolitanas, en ciertas épocas proliferan los loteamientos. En estas circunstancias y para aquellas familias que hayan demostrado su iniciativa e interés en la obtención de una vivienda propia, fue establecido el sub-programa denominado "Terrenos Propios", mediante el cual el Banco Nacional de la Habitación financia la construcción de viviendas por parte de los propietarios de lotes.

Según se desprende del cuadro anexo, dentro de este sub-programa se han otorgado algunos financiamientos destinados a mejorar las viviendas y a la construcción de nuevas casas en lotes propios.

AUTO-CONSTRUCCION

Este es un programa en el cual el beneficiario final participa directamente en la construcción de su vivienda, reduciendo así el costo final de la misma. Este sub-programa puede ser realizado en dos formas a saber:

a) ayuda mutua
b) esfuerzo propio

La primera es el resultado del esfuerzo colectivo y coordinado de un grupo de familias para la construcción de viviendas.

El esfuerzo propio consiste en que cada propietario es responsable de la construcción de su propia casa.

Si por una parte el sistema se justifica para algunas zonas, debido a sus efectos positivos para la capacitación y formación de mano de obra, el desarrollo de la integración comunitaria de las familias y la mayor rentabilidad de los recursos aplicados, por la otra es perjudicial, debido a la difícil previsión de los plazos de ejecución, los desperdicios provocados por la incapacidad de la mano de obra y, sobre todo, por distraer a los jefes de familia del mercado de trabajo normal o exigir de los mismos un esfuerzo adicional del que muchas veces no son capaces.

VIVIENDAS TRANSITORIAS

La construcción de **viviendas transitorias,** es un programa que todavía está en la fase experimental, y consiste, generalmente, en la construcción de casas pareadas, con las instalaciones de agua y de alcantarillado comunes a más de una casa y demás especificaciones elementales, destinadas a cobijar a las familias de ingresos inferiores a un salario mínimo, durante un período de adaptación y preparación para la vida comunitaria. Se trata de un programa de costo más bajo.

Las familias que ocupan las viviendas transitorias, deben recibir constante y eficiente asistencia social y orientación profesional, pudiendo aprovechar los recursos naturales en el desarrollo de la artesanía o preparar a los habitantes para integrarse en el mercado de trabajo, en oficinas construídas especialmente para ese fin junto a las viviendas.

Existen experiencias hechas en Guanabara y en el Estado de Río de Janeiro que, aunque presentan distorsiones de algunos principios básicos, permiten una evaluación elemental del sub-programa.

RENOVACION URBANA

La renovación urbana es un sub-programa que tiene por objeto reducir la deterioración del patrimonio habitacional y substituir las unidades consideradas irrecuperables, puede ser ejecutado tanto en los asentamientos sub-normales como en las viviendas aisladas.

Experiencias de esta naturaleza han sido realizadas en Joao Pessoa, Estado de Paraíba y también en Guanabara, en la favela de Brás de Pina, localizada en zonas de pequeñas y medianas industrias y viviendas de clase media. El cuadro No. VI contiene informaciones sobre la acción realizada en este sub-programa.

MERCADO RURAL

El financiamiento del mercado rural está dirigido a la construcción aislada, a la mejoría y a la edificación de Agro-Villas. Cualesquiera de estos sub-programas se destinan a la atención de la población rural, que puede ser dividida en tres categorías a saber:

I - Empleado o trabajador agrícola

II - Pequeño o mediano propietario rural

III - Propietario de mini-fundos improductivos

La atención del trabajador rural debe realizarse conforme a programas que se adapten a su categoría y resultará efectivamente positiva en la mejoría de la salud, a través de condiciones higiénicas de la vivienda, confort del trabajador y de sus familiares, teniendo como efecto el bienestar y el aumento de la producción.

Dicha atención fue iniciada en el Brasil a través del financiamiento al pequeño y mediano propietario de tierras productivas, una vez que éste hubiera demostrado estabilidad en su propiedad y la voluntad de desarrollarse, realizando inversiones para aumentar su producción y extraer de la tierra el sustento suyo y el de su familia, como asimismo los ahorros necesarios para realizar nuevas inversiones.

Hasta ahora el programa se ha desarrollado en escala limitada, y su ampliación dependerá de otros factores extraños a la esfera de acción del Banco Nacional de la Habitación, principalmente en lo referente al crédito agrícola, a la asistencia técnica y a la tecnología avanzada para mejorar y aumentar la producción, a la implantación y mejoramiento de vías de penetración en las zonas rurales para el mejor transporte de la producción, a la política de precios justos para la producción y a la facilidad, apoyo y defensa de la comercialización y de precios justos.

La posible solución para el problema habitacional de los propietarios de los mini-fundos improductivos, parece estar en la redistribución de las propiedades para que se tornen productivas.

En cuanto a los empleados agrícolas o trabajadores rurales, se está estudiando la formación de pequeñas comunidades en las regiones rurales.

AGRO-VILLAS

Las Agro-Villas podrían servir de bases para la ocupación progresista del territorio nacional; si en forma continua y eficiente se construyeran viviendas bien dotadas de equipamiento a lo largo de las vías principales de interiorización, que hoy se están haciendo construir en todas las direcciones del territorio brasilero, este mismo programa podría destinarse a la ocupación de las fronteras. En este último caso, el Banco Nacional de la Habitación está realizando un programa en Benjamín Constant, pequeño municipio del Estado de Amazonas, junto a la frontera de Colombia. La constante realizacion de programas habitacionales en apoyo de la formación de comunidades de trabajadores agropecuarios o mineros en los Territorios Federales y en el Estado de Acre, imprimirá, indudablemente, un mayor incremento a la ocupación de las fronteras.

Existen algunos principios básicos, no sólo en lo que se refiere a los tipos de viviendas, sino también en cuanto a los sub-programas del SBHIS. Así es, que todos los tipos de vivienda prevén su ampliación y mejora, respecto de lo cual el Agente Promotor podría ofrecer orientación y asesoría técnica a los beneficiarios del programa.

En las edificaciones de grandes conjuntos, por regla general los terrenos son donados por los poderes públicos locales o adquiridos por los Agentes Promotores y los proyectos de urbanización, arquitectura e infraestructura son elaborados por las mismas entidades, lo que acentúa sus características regionales, sea en lo referente a los modelos o a las especificaciones, adaptándolos al clima y a las condiciones de vida de las familias que van a beneficiar.

CONSIDERACIONES FINALES

Fundándonos en lo expresado y teniendo la certeza de que existe una correlación entre los términos tratados por la delegación del Brasil con otros invocados por los demás participantes, deseamos recomendar al Plenario lo siguiente:

1. CONSIDERANDO que en los países en vías de desarrollo, la formación de conjuntos masivos de sub-habitaciones representa el reflejo de una realidad estructural carente de alternativas;

2. CONSIDERANDO que si no fueran eliminadas las condiciones generadoras de este fenómeno, por grandes que sean las inversiones en el sector de la vivienda, persistirá la formación de aglomeraciones;

3. CONSIDERANDO que la formación de las aglomeraciones de sub-habitación adquiere un aspecto multidimensional que envuelve factores de orden nacional, regional y comunitario;

4. CONSIDERANDO que la sola oferta de viviendas nuevas a las familias de ingresos bajos no las hará participar efectivamente de la renta nacional;

5. CONSIDERANDO que tampoco la construcción masiva de las viviendas destinadas a las familias de baja renta representa la solución definitiva;

RECOMIENDA:

1. QUE se procure implantar una política habitacional que sea parte de un contexto más amplio de programas de desarrollo nacional.

2. QUE en los países en vías de desarrollo se procure utilizar la política habitacional como instrumento de modificación de un status de marginalización socio-económica;

3. QUE la política habitacional sea puesta en práctica con recursos no onerosos para la economía nacional, obtenidos preferentemente a través de la movilización de ahorros internos;

4. QUE la política habitacional sea formulada sobre bases realistas, accesibles a los diferentes escalones económico-financieros de las poblaciones que representan los mayores índices de demanda;

5. QUE la fuerza de trabajo existente en potencia en las aglomeraciones de sub-habitaciones sea canalizada, con el objeto de que, en un esfuerzo conjunto con las iniciativas estatales, se logre la aceleración del proceso de integración de esas poblaciones al medio urbano;

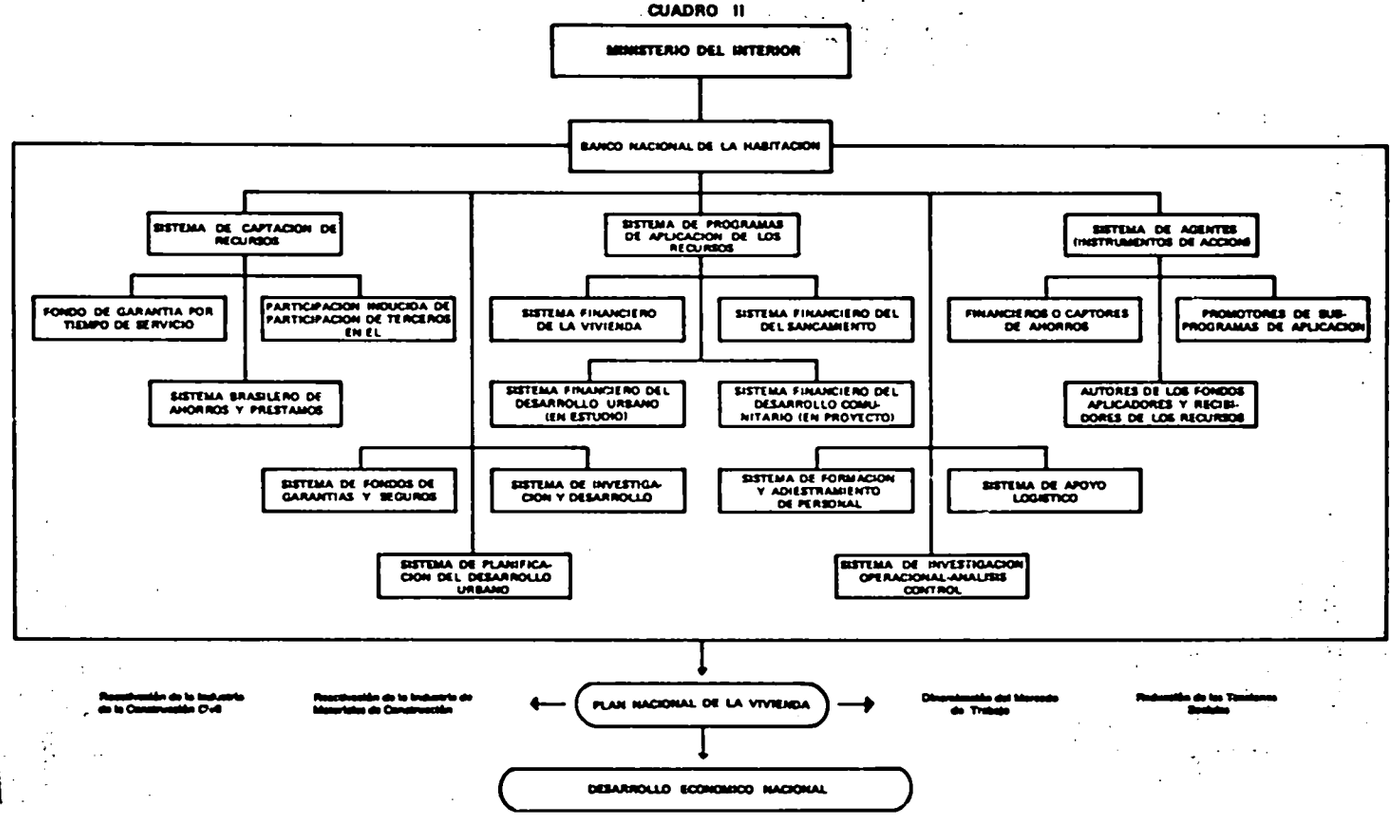
6. QUE a través de la producción de viviendas, se revitalice la oferta de mercado de mano de obra no especializada, promoviendo simultáneamente la capacitación de esta mano de obra para tareas especializadas, obteniéndose así la elevación del salario real.

CUADRO I

NIVELES DE RENTA EN LAS ZONAS FAVELADAS

RENTA US$/AÑO	RIO DE JANEIRO	SAO PAULO	BELO HO RIZONTE	PORTO ALEGRE	SALVADOR	RECIFE	MANAUS	CURITIBA
222.84	16,0	27,5	39,15	0,3	11,0	78,0	78,09	19,00
De 222,84 a 445,,68		30,2		9,9	9,5		36,20	34,00
De 445,68 a 668,52	58,0	34,8	38,10	32,2	39,0	15,0	23,98	39,80
De 668,52 a 891,36		4,4	8,96	26,8	6,0	5,0	10,34	3,5
De 891,36 a 1.114,20	14,0	1,8	7,29	17,0	3,0	1,0	7,05	1,30
De 1.114,20 a 1.337,04		0,7		10,4	4,5	1,0	2,33	
Mas de 1.337,04	12,0	0,6	6,50	3,4	3,0	–	4,91	3,20
SIN INFORMACION	–	–	–	–	29,0	–	–	–

CUADRO II


MINISTERIO DEL INTERIOR
BANCO NACIONAL DE LA HABITACION
SISTEMA DE CAPTACION DE RECURSOS
FONDO DE GARANTIA POR TIEMPO DE SERVICIO
PARTICIPACION INDUCIDA DE PARTICIPACION DE TERCEROS EN EL
SISTEMA BRASILERO DE AHORROS Y PRESTAMOS
SISTEMA DE PROGRAMAS DE APLICACION DE LOS RECURSOS
SISTEMA FINANCIERO DE LA VIVIENDA
SISTEMA FINANCIERO DEL DEL SANCAMIENTO
SISTEMA FINANCIERO DEL DESARROLLO URBANO (EN ESTUDIO)
SISTEMA FINANCIERO DEL DESARROLLO COMUNITARIO (EN PROYECTO)
SISTEMA DE AGENTES (INSTRUMENTOS DE ACCION)
FINANCIEROS O CAPTORES DE AHORROS
PROMOTORES DE SUB-PROGRAMAS DE APLICACION
AUTORES DE LOS FONDOS APLICADORES Y RECIBIDORES DE LOS RECURSOS
SISTEMA DE FONDOS DE GARANTIAS Y SEGUROS
SISTEMA DE INVESTIGACION Y DESARROLLO
SISTEMA DE FORMACION Y ADIESTRAMIENTO DE PERSONAL
SISTEMA DE APOYO LOGISTICO
SISTEMA DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO URBANO
SISTEMA DE INVESTIGACION OPERACIONAL-ANALISIS CONTROL
PLAN NACIONAL DE LA VIVIENDA
DESARROLLO ECONOMICO NACIONAL

CUADRO III
POSICION FISICA DEL PROGRAMA COHABS
PERIODO: 10/64 a 30/9/64

REGION	MUTUARIO	UNIDADES HABITACIONALES			
		EN PROYECTOS APROBADOS	EN CONSTRUCCION	CONSTRUIDAS	TOTAL
1.a	COHAB–AC	300	320	—	620
	COHAB–AM	311	1.078	2.391	3.780
	COHAB–PA	—	52	886	938
2a.	COHAB–MA	186	1.795	1.021	3.002
	COHAB–PI	– –	– –	3.067	3.067
	COHAB–CE	40	– –	1.914	1.954
	COHAB–FT	3.216	1.208	– –	4.424
3a.	FUNDHAP (RN)	94	762	1.750	2.606
	CEHAP (PB)	68	320	3.532	3.920
	COHAB–PE	1.044	115	7.783	8.942
	COHAB–RE	1.659	256	3.512	5.427
	COHAB–AL	1.263	200	3.099 (1)	4.562
4a.	COHAB–SE	– –	– –	1.158	1.158
	URBIS (BA)	366	800	2.696	3.862
5a.	COHAB–ES	144	716	1.708	2.568
	COHAB–MG	1.267	2.237	5.140 (2)	8.644
	CHEGO (GO)	– –	758	3.859	4.617
	COHAB–GO	– –	580	3.432	4.012
	SHIS (DF)	4.865	801	6.238	11.904
6a.	COHAB–GB	18.140	7.932	8.923 (3)	34.995
	COHAB–RJ	124	2.200	386	2.710
	COHAB–VR	46	344	358	748
7a.	COHAB–SP	77	4.500	3.434	8.011
	COHAB -BD	– –	705	1.961	2.666
	COHAB–BU	966	486	1.472	2.924
	COHAB–CP	––	2.433	4.764	7.197
	COHAB–ST	––	424	1.126	1.550
	COHAB–MT	– –	220	1.378	1.598
8a.	COHAPAR	784	– –	3.340	4.124
	COHAB–CT	753	426	2.804	3.983
	COHAB–SC	356	2.252	3.599	6.207
	COHAB–RS	1.324	195	5.904	7.423
TOTAL COHABS		37.393	34.115	92.635	164.143

CUADRO IV
VALOR DE LOS PRESTAMOS CONCEDIDOS POR EL BNH

REGION	COHAB	VALOR (MIL NCr$)	
1a.	Acre	4.420	
	Amazonas	25.226	
	Pará	4.916	
Total Reg.			34.562
2a.	Maranbao	17.017	
	Piaui	13.939	
	Ceará	9.444	
	Fortaleza	31.741	
Total Reg.			72.741
3a.	Fundhap	11.200	
	Cehap	16.897	
	Pernambuco	48.108	
	Recife	29.507	
	Alagoas	20.436	
Total Reg.			126.148
4a.	Sergipe	5.208	
	Urbis	26.694	
Total Reg.			31.902
5a.	Espírito Santo	12.856	
	Minas Gerais	50.237	
	Chego	26.766	
	Golás	29.883	
	Shis	89.060	
Total Reg.			208.802
6a.	Guanabara	291.085	
	Río de Janeiro	19.802	
	Volta Redonda	4.730	
Total Reg.			315.617
7a.	Sao Paulo	70.491	
	Bandeirante	18.153	
	Bauru	16.078	
	Campinas	49.403	
	Santista	9.514	
	Mato Grosso	8.569	
Total Reg.			172.208
8a.	Cohapar	18.295	
	Curitiba	20.251	
	Santa Catarina	42.518	
	Rio Grande Do Sul	43.392	
Total Reg.			124.456
	TOTAL	1.086.436	

CUADRO V

VALOR DE LOS PRESTAMOS CONCEDIDOS POR EL BNH PROYECTOS EMPRESA

EMPRESA	ESTADO	MUNICIPIO	VALOR (MIL MBC)	No. UNID.
Cia. Siderúrgica Mac.	Rio de Janeiro	Volta Redonda	2.357	390
Cia America Fabril	Rio de Janeiro	Pau Grande	7.301	408
Sanatorio Da Serra	Rio de Janeiro	Piraí	636	113
Cia. Canetas Compactor	Rio de Janeiro	Nova Icuaqu	1.395	178
Spinelli S. A.	Rio de Janeiro	Nova Friburgo	1.918	102
Total del Estado	–	–	13.608	1.191
Gr. Chaves Barcelos	Rio Grande Do Sul	Porto Alegre	5.155	–
Fáb. Metal Berta	Rio Grande Do Sul	Porto Alegre	627	–
Total del Estado	–	–	5.782	–
Ciro e Novolinda	Pernambuco	Olinda	18.468	3.029
Cia. Ind. F. Tec. Goiana	Pernambuco	Goyana	1.415	353
Total del Estado	–	–	19.883	3.382
US. Metal Joinville	Santa Catarina	Joinville	2.385	208
Tecelagem Itajaí	Santa Catarina	Itajaí	1.606	–
Fundicao Tupy S.A.	Santa Catarina	Joinville	3.927	532
Total del Estado	–	–	7.918	740
Cia. F. Tec. Leopoldinense	Minas Gerais	Leopoldina	787	–
EST. J. Fred. Clark S.A.	Maranhao	Sao Luis	5.104	500
TOTAL	–	–	53.082	5.813

CUADRO VI

VALOR DE LOS PRESTAMOS CONCEDIDOS POR EL BHN PROYECTOS ESPECIALES

ESTADO	MUNICIPIO	TIPO DE PROGRAMA	VALOR (Mil NCr$)
Paraíba	Joao Pessoa	Melhoria Habitacional	2.660
	Joao Pessoa	Terrenos Proprios	587
Total del Estado	–	–	3.247
Pernambuco	Olinda	Urbanizacao Favela	1.017
	Olinda	Ajuda Mútua	141
	Jaboatao	Ajuda Mútua	151
	Recife	Terrenos Proprios	195
Total del Estado	–	–	1.504
Rio de Janeiro	Volta Redonda	Urbanizacao Favela	169
Rio Grande Do Sul	Carazinho	Terrenos Proprios	669
	Diversos	Melhoria Rural	8.830
Total del Estado	–	–	9.499
Guanabara	Rio de Janeiro	Urbanizacao Favela	2.200
Sao Paulo	Campinas	Repasse P/Cooperativa	213
	Campinas	Terrenos Proprios	210
Total del Estado	–	–	423
Alagoas	Maceio	Terrenos Proprios	175
TOTAL	–	–	17.217

PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE EL TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DEL BRASIL.-

Pregunta (de Costa Rica)

Según creo haberle entendido al delegado del Brasil, en su país la vivienda ha sido considerada como un problema de desarrollo económico-social del país. Por lo tanto, mis preguntas serían las siguientes: ¿En qué sentido se ha hecho esa consideración? ¿Qué porcentaje del ingreso nacional, si es que han calculado esa cifra, se considera razonable destinar a vivienda? y ¿cuál es la posible influencia del sector vivienda sobre la mano de obra, en el sentido de contribuir al desarrollo del país?

Respuestas

El concepto de vivienda como medio de desarrollo en Brasil, está tomado en el sentido de proporcionar a las poblaciones que viven en esas aglomeraciones de sub-habitación, oportunidades de capacitación profesional, oportunidades de mejoría de las condiciones de salud, para que, a través de esta capacitación profesional y del mejoramiento de las condiciones de salud, adquieran capacidades para ciertos trabajos, que sean razonablemente remunerados. De esta manera, a través de su trabajo, ellos pueden contribuir al desarrollo nacional.

La segunda pregunta, referente al porcentaje de la inversión sobre el producto interno bruto que sería aceptable para vivienda en el Brasil. Este punto es también bastante controvertido en el Brasil mismo. Algunos organismos del gobierno, ya están considerando que las inversiones en vivienda estarían sobrepasando los límites aceptables del porcentaje del producto interno bruto. Entre tanto nosotros los del Banco Nacional de la Habitación, refutamos esa argumentación, diciendo que nuestras inversiones no son solamente en vivienda, sino que son inversiones en el sector del saneamiento nacional. Una porción grande de nuestras inversiones está dirigida al saneamiento del agua y a colocar redes de alcantarillado, lo que llevará a las poblaciones mejores condiciones de habitabilidad. Sin embargo, para algunos economistas, nuestras inversiones, a pesar de todo estos argumentos, todavía son consideradas altas; nosotros extrapolamos nuestros argumentos, diciéndoles que a través de la promoción de nuevas construcciones estamos abriendo empleos, abriendo nuevas fuentes de trabajo, a aquellas familias que carecen de la más mínima capacidad profesional, para que su mano de obra pueda ser absorbida por el proceso industrial que actualmente se está desarrollando en el Brasil; esta mano de obra no especializada, se absorbe a través de su utilización en la construcción privada, y se sabe que una persona que tiene salud y aunque sea analfabeta, puede transportar sacos de cemento o

carros de concreto y recibir por ese trabajo una remuneración razonable.

Respondiendo a la tercera pregunta, sobre la influencia que tendría la mano de obra, estamos hoy con estimaciones relativamente aproximadas, y no podemos decir que sean correctas, pero el número de empleos nuevos, directos e indirectos, generados por nuestro programa, puede estimarse hoy en cerca de 50.000 nuevos empleos por mes.

Pregunta (de Venezuela)

En la mañana se habló mucho del proceso inflacionario, que fue el inicio del explosivo crecimiento de las ciudades del Brasil, sobre todo, me parece, en el caso de Sao Paulo, el que se dijo tenía 3.000 habitantes por hectárea. Entonces, vinculando el problema de las viviendas del Banco dentro del desarrollo urbano y este proceso inflacionario del valor de la tierra ¿qué mecanismos en el Brasil se vislumbran o están funcionando a objeto de minimizar el proceso inflacionario? y ¿qué valor o qué incidencia tiene el valor de la tierra en relación con una vivienda promedio?

Respuesta

En realidad su pregunta es muy interesante y muy objetiva. Cuando nos propusimos implantar un programa de este volumen en Brasil, nos enfrentamos inmediatamente con el problema de los terrenos. Por decreto del Presidente de la República, de hace unos dos años aproximadamente, se transfirió al Banco Nacional de la Habitación, o a sus representantes, las cooperativas de vivienda -entidades privadas, creadas junto a los sindicatos de trabajadores brasileros y a las sociedades de vivienda- sociedades estatales, de econonomía mixta, todos los terrenos no utilizados, de propiedad de la Unión Federal y de los institutos de carácter social pertenecientes también a la Unión Federal; indújose también a los gobiernos de los estados y de los municipios a participar en este programa, ofreciendo a estas sociedades, de las cuales son accionistas mayoritarios, como participación en una determinada empresa, los terrenos de propiedad de esas municipalidades. Para dar una idea a los señores, solamente en Guanabara, un estado pequeño de Brasil, cerca de once millones de metros cuadrados de terrenos centrales, de zonas incrustadas dentro de las mismas ciudades, fueron entregadas a una sociedad de vivienda. No fueron donadas, sino vendidas en condiciones accesibles a la capacidad económica y financiera de estas sociedades (20% al contado como cuota inicial y plazo de 20 años para pagar el saldo). Estas sociedades pasaron a trabajar estos terrenos, y sobre ellos desarrollaron sus proyectos y procedieron a vender las fraccio-

nes de estas tierras a los futuros promitentes compradores de las viviendas. En el caso de la Unión Federal, el procedimiento fue el mismo, mediante un decreto federal, de manera que hoy estamos desarrollando un programa de utilización de zonas, prácticamente sin ninguna inversión de parte del Banco Nacional de la Habitación, simplemente a través de la utilización de los bienes inmuebles estatales, municipales y federales.

Su segunda pregunta se refiere a que le informe sobre cuál es el porcentaje del valor de esos terrenos, debido al proceso inflacionario. Como dije anteriormente, los terrenos en el Brasil, principalmente en las zonas urbanas, pasaron a tener un valor real al cual se agregaba el valor de especulación, lo que llamamos especulación de inflación. Cuando conforme al programa, procedimos a dividir esa cantidad enorme de metros cuadrados y lanzamos al mercado una oferta muy grande de terrenos, que carecían del valor de especulación porque eran propiedad del gobierno, las propiedades privadas circundantes adquirieron inmediatamente un valor aproximadamente real, de manera que hasta este momento las inversiones en terrenos, por parte del Banco, son relativamente pequeñas, porque se basan en la realidad de dar una efectiva utilización a zonas de propiedad de los gobiernos estatales, municipales y federales que estaban abandonadas y no eran utilizadas, pasando así a construir sobre estas tierras, que constituyen lo que en el Brasil llamamos "vacíos urbanos", que disponían ya de todos los servicios de infraestructura, viviendas de nivel económico accesible a las familias de bajos ingresos.

Pregunta (de Argentina)

Quisiera que nos aclarara su estimación del costo en dólares de la vivienda popular que construyen en el Brasil.

Respuesta

La vivienda más popular que hacemos, de más bajo costo para la venta, está calculada en unos 1.925 cruzeiros nuevos (es decir, redondeando unos 2.000 cruzeiros nuevos), que divididos por cuatro es igual a más o menos, US$ 500.- con una amortización mensual de alrededor US$ 3.-

Pregunta

¿Cuánto es el costo normal del metro cuadrado en la empresa privada?

Respuesta

En esto hay una gran diferencia si la empresa privada se incorpora al sistema financiero de vivienda, pues tiene determinados re-

cargos que las sociedades de vivienda no tienen. El primer recargo son los costos financieros, pues las empresas privadas no reciben del Banco Nacional de la Habitación créditos directo, sino que a través de los agentes financieros del sistema, sea un banco comercial privado, o una asociación de ahorro y préstamo, o una sociedad de crédito inmobiliario. Esta intermediación cuesta a la empresa privada algo más en intereses que los créditos que se dan directamente a las sociedades de viviendas y a las entidades estatales. De acuerdo con las normas del Banco, las tasas de interés a las empresas privadas son también un poco más altas. Un detalle que no esclarecí: el costo de nuestro dinero está en 7% al año, y los préstamos que se otorgan a las empresas privadas, que se dedican a la construcción y financiamiento de viviendas para las clases media y alta, son a intereses más elevados que los que se conceden a las sociedades de vivienda, que se dedican exclusivamente a la promoción de construcciones para familias de ingresos más bajos. A estos costos financieros, se deben agregar las utilidades que obtiene la empresa privada -y en el caso de las empresas privadas, las utilidades son libres, no están controladas por el Banco. Otro punto importante es que el Banco no fija porcentajes de utilidades, las cuales resultan reducidas automáticamente a través de la oferta, la cual es una actitud pura y exclusivamente empresarial; así, en el momento en que lanzamos al mercado un volúmen enorme de crédito, la propia competencia entre los empresarios privados hace que las utilidades se reduzcan, de manera que el costo del metro cuadrado en el caso de la empresa privada, tiene que diferenciarse del costo de las sociedades de vivienda. De aquí, pues, que podríamos situar el costo medio por metro cuadrado de las sociedades de vivienda en Brasil -diversificado en función de las distintas regiones- en un promedio de unos US$ 30.- (120 cruzeiros nuevos) por metro cuadrado.

Por otra parte, el costo de las empresas privadas, será por lo menos el doble, es decir US$ 60.-, porque debe agregarse a él los costos financieros y las utilidades. En realidad, el costo del metro cuadrado es bajo en el Brasil, por lo que pude apreciar en las exposiciones de los delegados de otros países. En lo que se refiere al costo del metro cuadrado, hay que destacar también las construcciones promovidas por las sociedades de vivienda estatales, las cuales son bastante simples, pero disponen de agua, luz, alcantarillado y, además, tienen un revestimiento que podríamos llamar normal, no tan perfecto como las paredes de esta sala, pero perfectamente aceptable. En estos casos se prescinde de lo que llamamos "índice de comodidad"; en las regiones calientes, donde la temperatura se mantiene en torno de 25 grados en cualquier época del año, eliminamos el revestimiento del

piso, el que se hace simplemente de concreto y eliminamos el estuco. En ciertas regiones es ventajoso omitir el estuco, porque se produce una mejor circulación del aire, la que en regiones como el Amazonas, es absolutamente necesaria, debido a que el clima es extremadamente elevado. En el extremo sur, en Santa Catalina, donde hay temperaturas invernales que llegan hasta cinco grados centígrado y en algunas partes hasta menos, no se omite un suelo de madera y ni el estuco, para así mantener un sano equilibiro en la temperatura. Evidentemente, no hay una igualdad entre los detalles de las construcciones, porque tenemos características regionales extremadamente diversificadas y sería casi exhaustivo explicar la diversidad de proyectos y especificaciones que se realizan en todo Brasil. En realidad, nuestros arquitectos e ingenieros; se preocupan mucho de la vivienda ecológica, adaptada a las condiciones del clima. Los proyectos son también extremadamente diversificados, pues los realizan los propios agentes locales y en el Banco sólo se analizan, en el sentido de orientar una racionalización de la construcción, de materiales superfluos o de materiales considerados de confort, con el objetivo de reducir ciertos costos.

Pregunta (de Argentina)

Creo que en el Brasil se utiliza el "scalator clause". ¿Sobre qué tasa se usa?

Respuesta

El reajuste por la inflación. En las publicaciones que distribuí, ustedes podrán ver con más detalle cómo funciona el mecanismo que aplicamos para la corrección monetaria. En realidad, dicho mecanismo es exactamente igual a los índices inflacionarios presentados **trimestralmente** por una institución llamada Fundación Getulio Vargas; que es el organismo encargado de evaluar trimestralmente las oscilaciones del costo de la vida y, en fin, todas las oscilaciones que experimenta el sistema económico brasilero. Hoy la tasa de inflación es del orden del 20% al año. Entre tanto, para las familias de ingresos bajos -y hoy generalizado a otras- la corrección monetaria o sea, la corrección del valor de la prestación mensual, se hace una vez al año, sesenta días después de la variación del salario mínimo, y en la misma proporción de dicha variación. Completando esta aclaración, podemos informar que de parte de las familias de baja renta, no tenemos ninguna reclamación en contra de esta corrección una vez por año. La razón es relativamente simple de explicar: tienen conciencia de que son propietarios y pagan una amortización para su nueva casa, que es, generalmente, más baja que la que hubieran tenido que pagar por una sub-habitación en una favela.

Otro aspecto interesante es que exigimos que el valor de la amortización mensual para la nueva casa, no sea superior al 25% de la renta familiar. En los sectores de clase media acontece un fenómeno distinto. La clase media brasilera, principalmente en Río de Janeiro y Sao Paulo, prefiere lugares de valorización más alta: Copacabana y, generalmente, la zona sur de Río de Janeiro, donde el costo del terreno es extremadamente alto y asumen compromisos superiores al 25% de la renta familiar. Por esto resulta que en el momento de hacer la corrección monetaria, tienen dificultades para pagar aquel recargo que asumieron. A este respecto, existen actualmente en el Brasil, algunas instituciones que en el ansia de vender, no procuraron mantenerse dentro del límite, lo que le ha acarreado al Banco algunos problemas en los sectores de clase media, lo que no ha ocurrido ni en los sectores de cooperativas, ni en los de trabajadores sindicalizados, que compran casas a través del sistema financiero de vivienda.

TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE CHILE

MINISTERIO DE VIVIENDA
Y URBANISMO
DIRECCION DE PLANIFICACION
HABITACIONAL - CHILE

SEMINARIO TECNICO SOBRE POBLACIONES CALLAMPAS.-
PRESENTACION DE CHILE.

1. DEFINICION DEL PROBLEMA

a. Descripción de las poblaciones callampas.-

Son producto de ocupaciones ilegales de terrenos inadecuados, sean éstos fiscales o particulares.

Al principio, sin provocar el impacto urbano que posteriormente han tenido, estas ocupaciones fueron paulatinas, agregándose las familias de una a una al conglomerado que formarían al cabo de algún tiempo. Posteriormente (1948 adelante), éstas se produjeron en forma masiva, impulsadas por una o más organizaciones políticas, eligiendo de preferencia terrenos inadecuados o fiscales. Por último (1958 adelante), manteniéndose el respaldo de organizaciones políticas, las ocupaciones, se han llevado a cabo en terrenos adecuados (fiscales o particulares), siguiendo un trazado aunque defectuoso; denotando una indudable participación de elementos técnicamente preparados. Con el incremento de la organización del último período (1964 adelante), éstas han operado en base a juntas de vecinos, comités de pobladores y otras organizaciones de base, las cuales han

tomado el liderato; el origen de las últimas ocupaciones ha sido que los interesados han estimado que no han sido atendidos oportunamente; se ha mantenido tanto el respaldo político como la colaboración de técnicos.

Están formados por familias de muy bajo estrato socio-económico.

Conforme a datos con que se cuenta (de 1963 en Santiago-Desal), los trabajadores que las constituían no eran calificados; el 33% trabajaba en el sector primario; el 44,6% en el secundario, y el 52,1% en el terciario (un alto porcentaje de éste correspondía a desocupación disfrazada). El promedio del ingreso de las personas ocupadas era del orden de Eo. 350 al mes (en moneda actual), con la siguiente distribución: el 43% ganaba menos de Eo. 220 (1 vital obrero actual), el 49% entre 220 y Eo 440, y el 8% más de Eo. 440. Conforme a muestreos recientes se registra una desocupación de sólo el 6% (el de Santiago es del 5,5%). En el aspecto de salud, también en 1963 se comprobó desnutrición, especialmente en niños con alto grado de enfermedades gastro intestinales; en todos los casos, muy bajo nivel de higiene ambiental. En cuanto a educación, en ese año el 26% eran analfabetos, el promedio de instrucción era de 3,2 años y sólo el 53% de los menores de 15 años estaba matriculado.

Sin embargo, los muestreos más recientes (Sr. Alejandro Portes) acusan un interés constante en integrarse al resto de la sociedad, de organizarse en Juntas de Vecinos y Comités de vigilancia, participando activamente los pobladores en éstas. Las aspiraciones son semejantes a las de la clase media: el 63% era por vivienda; el 13%, ocupación; el 9%, ingresos, el 12% el futuro de sus hijos.

También se acusa dinamismo y confianza en cuanto a resolver su problema (el 78%). Además, se nota un deseo de cambio social pero con rechazo a la violencia y métodos ilegales (70%).

Las viviendas se han construído con desechos y las poblaciones carecen de equipamiento y de servicios.

En las construcciones se utiliza preferentemente tablas de segundo uso, latas, cartones, sacos, cubiertas de fonolita (cartón embreado); la superficie del recinto interior no es mayor de 10 m2 y la altura fluctúa entre 1,80 y 2,00 m; el piso es de tierra normalmente húmeda.

En las poblaciones de crecimiento espontáneo, los pasajes son de trazado discontinuo, en muchos casos de un ancho de 1 ó 1,50 m

(entre mejora y mejora); todo ello dificulta la circulación y la dotación de infraestructura; el hacinamiento es de hasta 2.000 personas por hectárea.

No cuentan con equipamiento: escuelas, policlínicos, locales comerciales, puestos policiales; sin embargo, generalmente tienen una sede social algo más grande que la mejora descrita pero de materiales tan precarios como aquella. No cuentan con alcantarillado, realizando la eliminación de excretas a pozos negros o a cursos de aguas inmediatos; tampoco cuentan con agua potable, la que obtienen es por acarreo de algún vecino o de grifos de incendio; se proveen de luz eléctrica a través de algún vecino (se ha registrado cobros mensuales de Eo 3 por punto de luz) o conectándose clandestinamente a redes públicas con los peligros consecuentes.

Constituyen en síntesis la más baja solución habitacional que se ofrece en el mercado de viviendas; como tal, generalmente la mejora o el derecho a levantarla exige un arriendo.

Además de la población callampa, existe otra semejante en la cual los propietarios han adquirido un terreno y lo habitan sin los servicios y trazados necesarios; muchas veces han sido estafados por los vendedores del predio (en Chile nadie puede vender un terreno urbano sin cumplir con las exigencias de urbanización, excepto al fisco o cooperativas de vivienda). Estos loteos reciben el nombre de "loteos irregulares" o "loteos brujos". La diferencia substancial con las poblaciones callampas es que los ocupantes están instalados en sitio propio y toda inversión que incorporen es para su patrimonio.

b. Causas de su existencia.-

Las causas no están en el problema habitacional sino en que, junto con un desarrollo insuficiente, se ha producido un crecimiento demográfico y urbanización acelerados.

Desarrollo insuficiente

Tanto la comunidad receptora como el recurrente carecen de los recursos económicos y sociales necesarios para obtener una solución global satisfactoria. Chile, como país en vías de desarrollo (fenómeno también esencialmente global), padece de las características insuficiencias en alimentación, salubridad, educación, alojamiento, etc.; todo esto enmarcado en una economía aún inestable y dependiente, que no ofrece una capacidad de empleo adecuada. Esto ha producido un amplio sector marginado o semi marginado, que dificulta la manifestación de la solidaridad social, elemento indispensable para avanzar en el desarrollo; crea en cambio un campo propi-

cio para situaciones sociales explosivas especialmente por la insatisfacción de aspiraciones muchas veces lejanas a sus posibilidades y que se han creado al conocerse la forma de vida de los estratos económicamente poderosos o de países desarrollados.

Crecimiento demográfico.

Este se ha originado por un alto índice de natalidad y disminución de mortalidad. La tasa anual de crecimiento del país, conforme a los diferentes censos, es la siguiente:

1920	–	1930	1,41 %
1930	–	1940	1,60 %
1940	–	1952	1,47 %
1952	–	1960	2,56 %

Urbanización acelarada

Existe en el país una persistente emigración hacia los centros urbanos como puede apreciarse en la distribución porcentual de la población urbana y rural que a continuación se inserta. Como se observa, esta emigración se ha constatado desde hace un siglo no pudiendo calificarse de explosiva.

año	urbano (%)	rural (%)
1865	28,6	71,4
1920	46,4	53,6
1940	52,5	47,7
1952	63,3	36,7
1962	66,5	33,5
1970 (proyección)	69,2	30,8

A su vez, también se ha producido una emigración de centros urbanos menores a los mayores (polos de crecimiento). Para Santiago, se apreció en el último período intercensal, una tasa de crecimiento anual del 5,15%; la población de la capital ha sido, en relación a la nacional, la siguiente para los años que se indican:

año	país	Santiago	%
1940	5.023.539	952.075	18,95
1952	5.932.995	1.350.409	22,76
1960	7.374.115	1.907.378	25,86

Terremotos

Esta es una causa sin duda alguna menos importante que las anteriormente señaladas, sin embargo, es sintomático el aumento de las callampas en las zonas devastadas por sismos por el doble efecto de la destrucción de viviendas malas (las que muchas veces constitu-

yen conventillos alojando numerosas familias hacinadas), y de las fuertes inmigraciones a las ciudades inmediatas que normalmente le suceden: se emigra buscando la cercanía a centros con mayores recursos y por la perspectiva de empleo que surge con la reconstrucción.

Ello podrá apreciarse en el crecimiento de poblaciones callampas que denotan los centros urbanos importantes del sur del país para el censo 1960 (No. 2 b).

2. EXTENSION DEL PROBLEMA

a. Ubicación

En Chile se registra porcentualmente mayor número de viviendas malas, rucas y chozas en el área rural, sin embargo, éstas, constituyendo poblaciones, se sitúan de preferencia en las principales ciudades (polos de crecimiento) o incluso en ciudades pequeñas donde surgen expectativas por la creación de alguna industria importante.

Dentro de las mismas ciudades, inicialmente se ubican en terrenos insalubres existentes dentro de éstas; es el caso de los grandes conglomerados que se agrupan en Santiago a lo largo de la rivera del río Mapocho (en el centro de la ciudad) y del Zanjón de la Aguada (inmediato a un importante centro industrial).

Posteriormente, si bien en terrenos adecuados, se han ubicado esparcidas en diferentes barrios de la ciudad o en su periferia. Ultimamente estas poblaciones así como las soluciones que se han logrado se encuentran en la periferia formando una especie de anillo que rodea a la ciudad; en Santiago, este semianillo se extiende por el Norte, Nor Oeste, Sur Oeste y Sur Este.

b. Magnitud

Las callampas urbanas registradas en los últimos censos se indican en el cuadro siguiente, en el cual se ha proyectado teóricamente cual sería la situación para 1968 de no haber mediado las soluciones que se indicarán en los Nos. siguientes.

Según censo	Total viv.	Total habit.	Total viv. callampas	Total habit.
1952	667.000	3.262.257	34.533	174.256
1960	939.626	4.846.936	70.747	375.915
1968 (proy)	1.286.750	6.433.789	99.723	498.618

La proyección del crecimiento de viviendas callampas no puede determinarse en Chile conforme a los antecedentes con que se cuenta; ello sucede fundamentalmente por cuanto las causas de su

existencia escapan al factor netamente estadístico para entrar al socio-económico difícil de medir. Para obtener las cifras indicadas se procedió a la inversa, vale decir, conocido con alguna precisión el número de callampas existentes, se procedió a sumarle las atenciones habitacionales orientadas a ese sector.

Tomando las 10 ciudades de mayor número de habitantes del país, nos encontramos que éstas agrupan del 61 al 58,5% de la población en los censos de 1952 y 1960 y del 59,5 al 55,5% de las viviendas callampas urbanas del país.

Ciudad	Censo	Tot. viv. Urbanas	Tot. hab. Urbanos	Tot. viv. Urbanas	Call. %	Tot. hab. Urbanos	Call. %
Antofagasta	1952	12.726	62.272	259	(20,3)	1.424	(22,8)
	1960	17.129	83.737	565	(33,0)	2.764	(33,0)
Valparaíso	1952	45.293	218.829	1.007	(22,2)	5.538	(25.3)
	1960	52.147	246.454	1.590	(30,0)	7.989	(30,2)
Viña del Mar	1952	17.408	87.812	804	(46,0)	4.824	(54,9)
	1960	24.827	119.653	1.239	(49,9)	6.174	(51,3)
Gr. Santiago	1952	252.827	1.264.485	16.292	(64,4)	81.460	(64,4)
	1960	375.378	1.907.378	28.538	(76,0)	124.690	(74,8)
Talca	1952	10.234	55.059	350	(34,2)	1.925	(34,9)
	1960	11.807	64.010	728	(61,6)	3.924	(61,3)
Concepción *	1952	24.516	131.729	1.807	(73,7)	9.938	(75,4)
	1960	29.374	159.026	2.888	(98,3)	15.563	(97,8)
Talcahuano *	1952	10.428	54.782	357	(34,2)	1.963	(35,8)
	1960	16.536	91.268	1.092	(66,0)	5.787	(63,4)
Temuco *	1952	9.521	51.697	285	(29,9)	1.567	(30,3)
	1960	13.523	61.455	596	(44,0)	3.172	(44,3)
Osorno *	1952	7.276	41.200	304	(41,7)	1.672	(40,5)
	1960	9.840	52.022	1.298	(131,0)	6.660	(128,0)
Puerto Montt	1952	5.186	29.150	93	(17,9)	512	(17,5)
	1960	7.356	40.608	781	(106,0)	4.111	(101,0)

* Ciudades afectadas por los sismos de 1960 (anteriores al censo de ese año).

La proyección del gran Santiago para 1968 es la siguiente:

GRAN SANTIAGO	Total viv. Urbanas	Tot. hab. Urbanos	Tot. viv. Call Urbanas	%	Total hab. Call Urbanos	%
proyección	503.284	2.516.420	56.000	111,2	280.000	111,2
real (constado)	—	—	27.000		135.000	

En todo caso, en 1960, considerando las poblaciones callampas y rucas existentes, en ellas se alojaba el 12,4% de la población del país. Para el gran Santiago, en ese año se registró que el 7,5% de sus

habitantes vivían en esas condiciones; esto, sin considerar las que se alojaban en conventillos.

c. Efectos

Estas poblaciones constituyen una solución habitacional para el estrato que los ocupa; ya que al no tener acceso a soluciones mejores, de esta manera evitan vivir a la interperie. Pero es indudable que desde un punto de vista sanitario, técnico e incluso humano, no son solución habitacional aceptable, de ahí que constituyan la principal preocupación del Gobierno Chileno. Es obvio que una agrupación de personas que carece de servicios sanitarios, de sistemas de extracción de basuras y de asistencia médica, está expuesta a toda clase de contaminación y propagación de epidemias; si a esto agregamos un considerable grado de sub-alimentación, no cabe duda de que este tipo de poblaciones constituyen focos de insalubridad.

En recientes encuestas, efectuadas por el Sociólogo Alejandro Portes (U. de Wisconsin), se estableció que, a pesar de estas condiciones, la delincuencia no se ha desarrollado en un grado alarmante. Sin embargo es un hecho, constatado que en ellas se desarrolla la violencia como resultado del medio ambiente y que el número de hurtos y atracos recrudece en la cercanía de estas poblaciones, (muchos de los vendedores ambulantes que "operan" en los servicios de locomoción colectiva, combinan su actividad con el hurto a personas: en su gran mayoría provienen de estas poblaciones).

Por todas estas razones, también es obvio que los barrios en que se sitúan se deprecian considerablemente, lo que se constata con los precios de venta de las propiedades, Así por ejemplo, refiriéndonos a Santiago, una vivienda de 140 m2 edificados, ubicada en Vitacura alcanza fácilmente a los Eo. 250.000. Esa vivienda construída en la misma comuna, pero en el sector Los Saldes, no podría venderse en más de Eo. 150.000.

En el período 1952 a 1960 en que se produjo este problema con características explosivas, se determinó un crecimiento descontrolado de las ciudades afectadas, cuya recuperación aún no se logra. Este problema subsiste aún con mayor fuerza en Santiago, Valparaíso y Concepción, donde la presión de los pobladores obliga a dar soluciones urgentes, que no siempre están de acuerdo con el Desarrollo Urbano programado. En todo caso, interfieren con los estudios de los urbanistas y los entorpecen, deforman la ciudad y crean conflicto con las áreas de cultivo.

Recientemente, aun cuando se reconocen abiertas presiones de tipo político y otro tipo de irregularidades (caso de personas que

ya tenían otro sitio), el problema se ha agudizado en la ciudad de Puerto Montt, con indudable entorpecimiento del desarrollo urbano programado.

Finalmente, la solución más importante que se da en Chile, conocida como Operación Sitio, si bien satisface la demanda de los pobladores y mejora sus condiciones de vida, probablemente no sea la más adecuada para el Desarrollo Urbano de las grandes ciudades; ya que ha sido un fuerte determinante en la programación de dicho desarrollo, obligándolo a acomodarse a estas circunstancias. Al respecto se puede acotar que el impacto urbano de esta solución a nivel nacional, se estiman en 1.625 Ha. ocupadas entre 1965 y 1968. Por otra parte ha absorbido una cuota considerable del presupuesto destinado al Sector (en 1969 representa alrededor de un 7%) y ha com prometido otras inversiones como ser las de servicios públicos (teléfono, movilización, policía, etc.,) que han debido ampliar sus radios de acción.

Además, por tratarse de la primera etapa de una solución definitiva, rigidiza la distribución de los recursos (siempre escasos) de los años siguientes, al requerir de nuevas inversiones para ir completando etapas. De esta manera, el problema en estudio no sólo afecta al Desarrollo Urbano, sino también a la economía sectorial.

3. POLITICAS ADOPTADAS O SEGUIDAS

a. Generales para el sector.

Plan de carácter popular, vale decir, que se atienda a lo menos en igual proporción a los diferentes estratos socio-económicos; el tipo de soluciones habitacionales estará dado por las aspiraciones y capacidad de pago (son coincidentes). Será papel del Estado proveer las soluciones donde no sean dadas por la iniciativa privada; de hecho en los estratos medio y bajo. El beneficiario obtiene la propiedad de la vivienda y cancela su valor total, mediante crédito a largo plazo.

Participación de la comunidad; el Estado debe fomentar esta participación de la comunidad dando cause a todos sus recursos sociales, económicos y técnicos (organizaciones comunitarias y cooperativas, ahorros, aporte en mano de obra, participación en la formulación de programas).

Soluciones progresivas: el poblador, de acuerdo con su capacidad de pago se incorpora a un proceso que se inicia con la solución más elemental para terminar en una vivienda definitiva acorde con sus necesidades.

Integrado en el desarrollo urbano: que la construcción de conjuntos habitacionales se ubique y aporte al crecimiento urbano programado; que las poblaciones cuenten con el equipamiento e infraestructura básicos indispensables.

Desarrollistas, vale decir, con una inversión pre fijada en el contexto de las inversiones para el desarrollo; localización orientada a robustecer los polos de crecimiento, de tal suerte que las inversiones en vivienda, además de mejorar el stock habitacional, sean positivas al desarrollo económico regional.

Reajustabilidad de los créditos: con el objeto de recuperar un alto porcentaje de la inversión, siendo ésta a largo plazo y en un régimen de inflación, se ha procedido a determinar un régimen de dividendo cambiante en relación al alza del costo de la vida.

Congelación del déficit, vale decir, mantener un ritmo de construcción al menos suficiente para impedir el aumento del déficit de arrastre.

b. Para las poblaciones marginales.

Disminución de la migración hacia los centros urbanos, con las siguientes medidas: exigencias de estandards mínimos habitacionales a los empresarios agrícolas; dotación de viviendas en los asentamientos de la reforma agraria, y convenio entre el sector agrícola y el de vivienda para otorgar créditos a cooperativas, sindicatos y pequeños propietarios agrícolas con fines habitacionales.

Promoción y saneamiento de poblaciones callampas mediante: desarrollo de la comunidad, mejoramiento de la población, (cuando reune requisitos que permiten su radiación total o parcial) con infraestructura y equipamiento urbano; creando disponibilidades de terrenos (Op. Sitio) para absorber la incorporación voluntaria (generalmente en grupos) a estos programas; erradicando con decisión compartida por la comunidad (cuando es indispensable su traslado) dando condiciones especiales a su postulación.

4. INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA ACCION

Las soluciones de las poblaciones callampas constituyen proyectos específicos incluídos en las diferentes líneas de acción del sector vivienda, así como en las funciones de las diferentes instituciones; no existe en consecuencia una institución especial para su ejecución, sino etapas en cada proyecto que corresponde cumplir a cada una de ellas.

Las Instituciones principales del sector son: el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) cuyo objetivo es fijar la política

habitacional y de desarrollo urbano del país, confeccionar el plan correspondiente, coordinar y supervisar la acción de los Institutos ejecutores; la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU) responsable de la adquisición de terrenos para el Estado y particulares (que lo soliciten), de la remodelación de barrios y de impulsar toda iniciativa adecuada para el desarrollo urbano (parques industriales, balnearios, etc.); la Corporación de la Vivienda (CORVI), organismo cuyo fin es construir poblaciones; la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT) cuyo objetivo es el otorgamiento de créditos en dinero, materiales y casas construídas por CORVI a los interesados (estratos bajo y medio bajo), llevar a cabo la acción social y de fomento indispensable, administración de poblaciones, otorgamiento de títulos de las propiedades, cobro de dividendos de los créditos, dirigir social y técnicamente la autoconstrucción; la Caja Central de Ahorro y Préstamo, organismo financiero supervisor y contralor de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, cuyo fin es el otorgamiento de créditos para la construcción o adquisición de viviendas; la Corporación de Obras Urbanas (COU), encargada de la infraestructura (alcantarillado, agua potable, pavimentación) de las ciudades, en especial de la aprobación de estas obras para nuevos barrios o loteos y de la ejecución de estas obras en barrios existentes; la Empresa de Agua Potable de Santiago (EAPS), empresa que se preocupa de la captación, distribución y administración de este elemento, abarcando aproximadamente 1/3 del gran Santiago.

5-6 ACCIONES TOMADAS Y RECURSOS DISPONIBLES, ACCIONES PROPUESTAS.

Las acciones tomadas corresponden básicamente a las que se han propuesto y surgen de las políticas señaladas precedentemente (No. 3), que se han ido definiendo acentuándose en la presente administración las 5 primeras indicadas (plan de carácter popular, participación de la comunidad, soluciones progresoras, integrado al desarrollo urbano, desarrollista).

a. Realizaciones obtenidas.

A lo largo del tiempo se ha ido popularizando y ampliando la producción habitacional; entre 1939 y 1967 el número de viviendas iniciadas ha aumentado de 1,34 a 4,94 por cada mil habitantes (se debe agregar para 1967, 2.08 unidades operación sitio por cada mil habitantes); la superficie total habitacional subió de 137,53 m2 a 277,79 m2 por cada mil habitantes; el promedio de superficie unitaria de vivienda ha bajado de 102,4 m2 a 56,3 m2.

En Chile, el sector público tiene una fuerte preponderancia en lo habitacional y de desarrollo urbano; tiene una labor ejecutora y

fomentadora, realizando ambas a través del sector privado mediante licitaciones públicas y créditos respectivamente. En la gran mayoría de los casos operan ambos sectores en conjunto, incluso en el campo de las inversiones. Por lo anterior, parece conveniente acotar la labor de las instituciones del MINVU en los 4 últimos años, indicando a grandes rasgos a los sectores de la población a que se dirige:

	1965		1966		1967		1968		(estr
	No. aten.	%	No. ate.	%	No. ate.	%	No. at.	%	econo)
SINAP	8.208	18,4	8.643	36,8	9.535	20,8	12.666	19,2	(20%)
COOP. SINAP	2.107		1.285		192		592		
VIVI.	26.194	81,6	7.386	63,2	1.671	79,2	19.279	80,8	(80%)
CORVISITIOS	8.146		2.442		25.530		23.311		
CORHABIT			3.774		8.896		10.091		
TOTAL ATENCIONES	44.655	100	23.530	100	45.824	100	65.939	100	

Las viviendas que se comercializan a través del SINAP, son producidas en su gran mayoría por líneas de créditos a empresarios que supervisa CORVI - MINVU (préstamos a corto plazo y créditos Bancarios) y por las Sociedades captadoras del 5%, también supervisadas por esas Instituciones públicas. Las normas que rigen a créditos y sociedades incluyen el emplazamiento, superficie y costo de los proyectos. Desde 1968, la CORMU, operando en forma de sociedades con el sector empresarios, también ha iniciado viviendas para proveer al SINAP.

Frente a las poblaciones callampas, del sistema de erradicaciones masivas (más o menos forzadas) de algunas poblaciones a viviendas de preferencia definitivas (fuertemente bonificadas), se ha derivado a un sistema más extendido de incorporación voluntaria en los programas en que de preferencia se adquiere un sitio semi-urbanizado (con pequeña bonificación).

Se puede concluir que las soluciones habitacionales dirigidas a ese estrato socio-económico entre 1960 y 64 ascendieron a 20.900 (incluye unas 6.000 a sitios urbanizados), y entre 1965 y 68 a unas 65.400 familias (incluye 13.500 con viviendas definitivas autoconstruídas, el resto a operación sitio en que se aportó unas 15.600 viviendas provisionales).

A septiembre del año en curso, en Santiago se han entregado sobre otros 20.000 sitios y las familias alojadas en poblaciones callampas alcanzan solamente a las 7 mil. Cabe destacar sin embargo que la incorporación a los registros de operación sitio no ha disminuido, sino al contrario aumenta y la gran mayoría de los últimos inscri-

tos viven allegados a alguna familia; también es sintomático que en la última toma de terreno registrada (25.10.69), el alto porcentaje de familias (sobre el 90%) eran allegados y todos postulantes inscritos con el ahorro inicial cumplido y muchos de ellos con un ahorro total suficiente para operaciones más costosas (unidad familiar.)

En los últimos 4 años se ha dotado de servicios mínimos de infraestructura (agua potable y luz) y con equipamiento comunitario (especialmente escuelas) prácticamente a todas las poblaciones callampas del país (fuesen o no radicables), lo que ha cooperado a su propio desarrollo y ha facilitado su radicación o erradicación posterior.

Las realizaciones de infraestructura y equipamiento comunitario han tomado una importancia capital; la comunidad ha participado solicitándolos y aportando su mano de obra y terreno y proyectos en numerosos casos. A pesar de ello, aún se registra un fuerte déficit en la infraestructura y una demanda creciente de equipamiento comunitario mínimo (locales comerciales, local para juntas de vecinos, juegos infantiles, áreas deportivas, etc.)

b. Organización administrativa y legal.

El plan habitacional pretende hasta donde sea posible operar con sistemas de ahorro y préstamos; a nivel nacional (en base a estimaciones), el 100% de la demanda potencial de créditos se divide conforme a sus ingresos familiares en un 20% que tiene acceso al SINAP (Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo y con Asociaciones de A y P), un 70% con acceso al Plan de Ahorro Popular (PAP, operado por la Corporación de Servicios Habitacionales) y un 10 % que no tiene acceso a los dos sistemas de ahorro y crédito señalados (no pueden ahorrar) que también se atiende por la Corporación de Servicios Habitacionales. Todas las operaciones son créditos que se otorgan, los que pueden aplicarse a construir por cuenta propia, autoconstruir o adquirir una solución habitacional ejecutada por la empresa privada o por el Estado. De hecho, salvo en organizaciones como cooperativas y grupos, las soluciones adecuadas (en cuanto a costo) al Plan de Ahorro Popular son ejecutadas por el Estado (por licitación pública.)

El Plan de Ahorro Popular surgió en 1967 fundamentalmente de las políticas ya planteadas, de la necesidad de incorporar mayores recursos al sector, y, como una forma de ordenamiento de la multitud de sistemas crediticios que operaban en CORHABIT con diferentes montos, reajustes, exigencias de ahorro, etc. En síntesis es un sistema de ahorro y crédito que permite, al que no es poseedor de

un bien raíz, optar a 5 diferentes operaciones: operación sitio (sitio semi-urbanizado), sitio urbanizado, unidad básica (sitio urbanizado y 20 m2 edificados con baño y cocina), unidad familiar (sitio urbanizado y 40 m2 edificados con baño y cocina) y unidad de remodelación (departamentos de 45 m2 en edificios en altura). Permite también para quién es poseedor de un bien raíz, sea obtenido del Estado o particularmente, optar a créditos para etapas de ampliaciones: de sitio semi-urbanizado a sitio urbanizado*, de sitio urbanizado a unidad familiar, ampliación de 20 m2 y ampliación de 40 m2. El postulante conforme a la renta del grupo familiar puede optar libremente al crédito que le interese: para recibir el beneficio, deberá cumplir con las exigencias de ahorro estipulado y tener la renta suficiente que le permita pagar el dividendo previsto sin destinar de éste más del 20%.

El ahorro es en cuotas de ahorro (moneda reajustable) más un interés del 3% anual y el pago es en Unidades Reajustables; el interés de la deuda es bajo (del 0,5 al 2% anual según la operación). El monto mayor del crédito del PAP es menor que los que permite el SINAP, donde las exigencias de renta e interés son mayores. En el PAP existe un sistema adicional de puntaje que otorga mayor prioridad a los grupos y cooperativas. Hasta algunos meses atrás sólo se tuvo abierto el registro de operaciones iniciales; las inscripciones y cumplimientos registrados acumulados desde su creación, son las siguientes por operación:

	1967 (3 meses)		1968 (12 meses)		1969 (9 meses)	
	Inscr.	Ah. cumpl.	Inscr.	Ah. cumpl.	Inscr.	Ah. cumpl.
1. Oper. Sitio	345	45 (13%)	28.581	7.023 (24,5%)	43.133	11.836 (27%)
2. Sit. Urban.	141	9 (6,4)	4.035	1.725 (43)	5.227	1.994 (38)
3. Unid. Basic	147	7 (4,8)	3.064	521 (17)	3.557	757 (21,2)
4. Unid. Famil	869	150 (17,3)	11.850	5.740 (48,5)	17.238	7.735 (44,3)
5. Unid. Remod	104	18 (17,3)	2.041	970 (47,5)	3.425	1.501 (44)
Totales	1.606	229 (14,2%)	49.571	15.979 (32,2%)	72.580	23.833 (33%)
Total C.A. Ahorradas	363.720CA		4.450.447 CA		6.453.371 CA (Eo. 65 mill aprox)	

* De sitio semi urbanizado a unidad básica, de sitio semi urbanizado a unidad familiar, de sitio urbanizado a unidad básica, . . .

En la actualidad, prácticamente todas las líneas de crédito se están incorporando al Plan de Ahorro Popular.

Para formular el programa habitacional y de desarrollo urbano se ha otorgado asistencia técnica a la propia localidad para definir y orientar su desarrollo y formular los proyectos habitacionales (estudios preinversionales, programadores aportados a municipios, cursos a personal municipal, iniciación de descentralización indispensable de las Instituciones del sector). La programación (incluso a nivel de proyecto) es definida por los Comités ad-hoc locales y regionales con amplia participación de autoridades locales y organizaciones de pobladores, el programa lo elaboran en base a las normas que dicta el MINVU.

En cuanto a poblaciones marginales y lo que incide en ellas, se ha dejado la fiscalización de la marcha de proyectos en Comisión Operación Sitio a nivel provincial (en que participan todos los servicios y es presidida por el Intendente); se ha abierto inscripciones de corta duración (en 1965 en Santiago se inscribieron 56.000 familias en 15 días); se ha hecho labor de desarrollo comunitario (Consejería de Promoción Popular y Corhabit); se ha creado la ley de Loteos Irregulares; se ha fomentado la autourbanización y autoconstrucción; se ha modificado la Constitución del Estado y dictado la ley pertinente que permite expropiaciones expeditas.

Las medidas más importantes destinadas a facilitar la participación de la comunidad, se han traducido en la Ley de Juntas de Vecinos, mediante la cual se regula a esas organizaciones y se crean los cauces indispensables que permitan a éstas participar en la toma de decisiones. También se ha regularizado los centros de madres, se ha dado reconocimiento legal a los comités de pobladores, etc.

c. Recursos disponibles.

Legales y Administrativos; se cuenta con los indispensables en el aspecto legal; los técnicos y administrativos son insuficientes o de baja preparación (especialmente en algunas provincias); el proceso administrativo es complejo y entrabado (principalmente por Institucionalidad centralizada).

De materiales y de mano de obra; existe suficiente en el país, pero algunos de difícil obtención y poca calificación respectivamente (en algunas provincias); se cuenta con el interés de los afectados y en muchos casos con su aporte de mano de obra.

Financiero; estas disponibilidades son distribuídas para todo el sector e instituciones por el MINVU; son levemente insuficientes para cumplir las metas trazadas. Importantes recursos llegan con destinación prefijada lo que dificulta la necesaria libertad para operar; otros también importantes están constituídos por el aporte fiscal, repercutiendo en consecuencia en los programas, los cambios de disponibilidades del país. Se nota un importante aumento en ingresos propios (entre éstos, en ahorros y recuperaciones). La Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), institución responsable de la programación global del país, estableció las metas de inversión de capital por año que se indica, comparándolas con las reales producidas (todo expresado en millones de Eo. 1969).

	1965	1966	1967	1968	1969
Asignada (ODEPLAN)	1.113	1.428	1.276	1.190	1.135
Real	1.113	1.381	1.316	1.525	1.851 (previsto)
Diferencia real - progr.	–	– 47	+ 40	+335	+716

Los recursos percibidos (globalmente para el sector) en base a las grandes fuentes son los siguientes por años:

	1965	%	1966	%	1967	%	1968	%	(previsto) 1969	%
Aporte fis.	555	49,86	686	49,67	484	36,78	533	34,95	539	29,12
Excedentes Inst. de Pre.	275	24,72	376	27,22	489	37,16	522	34,23	495	26,74
Ingr. prop.	283	25,42	319	23,11	343	26,06	470	30,82	817	44,14
Totales	1.113	100	1.381	100	1.316	100	1.525	100	1.851	100

Los fondos fiscales invertidos para atender el estrato socio-económico correspondiente a poblaciones callampas, se estimaron en los siguientes:

	1965	1966	1967	1968	1969 (programa)
Inversión para estrato poblaciones callampas	26.678	7.997	73.786	76.343	107.371

7. ACCIONES A TOMAR

a) Programación y acción mancomunada intersectorial.- Deberá ésta existir a nivel nacional regional y local; permitirá atacar el problema en su raíz (migraciones, cesantía, insalubridad, falta de vivienda, etc.); se requiere la creación de un gobierno al nivel adecuado que programe y ejecute (con poder de decisión). La primera etapa de ello que corresponde al sector es obtener una efectiva descentralización.

b) Necesidad de precisar el diagnóstico tanto cualitativo como cuantitativamente; los antecedentes son insuficientes ya que presionan por soluciones los habitantes de poblaciones callampas, de conventillos y allegados, y las causas son exógenas al sector y de alta complejidad.

c) Extensión más efectiva del programa Habitacional al área rural, especialmente aplicando mayor rigurosidad en las exigencias legales al empresario agrícola y otorgando el número de créditos necesarios a organizaciones campesinas y artesanales.

d) Acelerar la programación del desarrollo urbano de las ciudades (áreas prioritarias, infraestructura, etc.) para ubicar adecuada y oportunamente e incorporar a éste las atenciones habitacionales y de equipamiento comunitario.

e) Aumentar el número de atenciones al necesario para evitar la formación de nuevas poblaciones callampas.

f) Promoción de las comunidades y control adecuado para facilitar las erradicaciones (y radicaciones) en las poblaciones callampas y la continuación del proceso habitacional en las operaciones sitio sin detenciones.

g) Control de los usuarios de todas las soluciones otorgadas por el Estado para evitar que el grupo familiar se beneficie con más de un bien raíz.

h) Definir un sistema expedito de venta, permuta o arrendamiento del bien raíz, que facilite las necesidades creadas por la movilidad de los propietarios.

RAIMUNDO GUARDA ELGART
Director Planificación Habitacional
MINVU

Colaboración:
Alejo Ahumada López
Jefe Depto. Planificación MINVU

Secretarias:
Aileen Pindar Aubele
M. Cristina Miranda Oyarzún

Antecedentes:

Desal, Dirección Estadísticas y Censos, Dirección Técnica MINVU, Of. Estadísticas D.F. MINVU, Dirección Planificación de Desarrollo Urbano, Dirección de Planificación Habitacional MINVU.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE EL TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE CHILE.

Pregunta (de Brasil)

Quisiera preguntarle si lograron alcanzar la correlación entre la política de reforma agraria y la disminución del flujo migratorio para la ciudad.

Respuesta

En realidad no lo hemos logrado. La reforma agraria, con su programa de asentamientos campesinos, está resultando en la migración de familias a las ciudades, en algunos casos acelerada. Esto es debido, fundamentalmente, a que, siendo una de las causas que según la ley de reforma agraria obliga a expropiar, estar los predios mal trabajados, los propietarios para defenderse de las expropiaciones, que en Chile son muy violentas, tratan de mejorar rápidamente sus cultivos, permaneciendo en el predio, lo cual produce el despido de los peones e inquilinos que, emigran hacia las zonas urbanas. La segunda es de que muchos de los predios expropiados, tenían más gente que la que convenía económicamente, debido a lo cual también se produce un desplazamiento.

Pregunta (de Brasil)

Me quedé muy curioso con el cambio de actitud de la gente de la población de Colo-Colo, porque después que se les instalaron las facilidades de agua, alcantarillado, energía electrica, etc., se produjo el cambio de actitud y ellos mismos quisieron salir del sitio. ¿Podría explicarnos un poco más cómo se produjo esta situación?

Respuesta

Este ha sido un fenómeno que sólo mencioné en el caso de Colo-Colo, pero que en realidad, se ha producido en la mayoría de las poblaciones callampas. Por lo general, se tiene una visión muy equivocada de lo que es una población callampa, pues se piensa que es un grupo extraordinariamente agresivo y absolutamente marginal

frente al modo de vida de la ciudad. Pero como señalaba, después de los estudios que hizo un técnico de la Universidad de Wisconsin, Estados Unidos, hemos visto que la verdad no es esa, y que, por lo menos en Chile, la mayoría de los grupos se quieren integrar a la vida ciudadana. De ahí que sea normal que cuando viven en una población callampa se sientan perseguidos por las autoridades e incomprendidos por la ciudad y, en consecuencia, si se reacciona proporcionándoles algún servicio, inmediatamente se crea una mayor comunicación entre ambas partes, eso por un lado. Ahora bien, en el caso de Colo-Colo, que había estado instalada ahí 30 ó 40 años, sin agua potable, ni otros servicios y que servía como escondite para criminales, donde la policía no podía entrar, se transformó completamente cuando llegamos a un acuerdo con ellos para colocarles agua potable, escuelas, lugares de reunión, luz etc. Entonces ellos comenzaron a sentirse comprendidos, o sea, que se produjo un acercamiento, pero por otro lado pasó algo, que mirando hacia atrás parece lógico, esto es, que como se sintieron con ciertas comodidades, quisieron tener más, pero como se dieron cuenta que ahí era imposible obtenerlo porque ese terreno estaba destinado a otros fines y estaban viviendo en medio de un gran hacinamiento, decidieron trasladarse a otros terrenos. O sea, es un proceso natural y lógico, y la pérdida que se derivó para el Estado fue muy pequeña, ya que la escuela que se había instalado era prefabricada, de tal manera que se levantó y se llevó a otro lugar y las cañerías de agua potable eran de material plástico y muy baratas.

Pregunta (de Argentina)

Quisiera saber si la "operación sitio" no les significa una complicación en el desarrollo de las ciudades.

Respuesta

Mi respuesta es afirmativa. En realidad y, según creo haberlo dicho en el trabajo, nos significa una complicación, pero, en todo caso, estoy un poco con la posición expuesta por los expertos el primer día de la mesa redonda. Creo que nosotros estamos todavía en una etapa teórica del desarrollo urbano. En líneas muy gruesas, estimamos que en Chile lo razonable es que alrededor del 20% de la población esté en situación de proceso y quizás muchos de ellos comienzan por la "operación sitio". Por lo tanto, sería lógico que por lo menos el 20% de las operaciones en los barrios de la ciudad fueran del tipo "operación sitio". De esta manera hay barrios como Las Condes o Nuñoa, en Santiago, que fueron extraordinariamente selectivos, en donde no había nadie que no fuera de un nivel medio alto o alto, en que hoy día existen "operaciones sitio", en las que vive la

gente que presta los servicios en el barrio. Se ha producido una cosa muy interesante en este aspecto. Primero, la comunidad existente rechazó estos planes, pero después, no sólo se interesaron, sino que colaboraron y se ha producido un movimiento de participación bien interesante de mucha de la gente que vive ahí. Esto significa, pues que, en sentido urbano los barrios se han enriquecido.

En el caso nuestro, la mayoría de las ciudades están divididas por barrios, en los cuales la gente rica va a su lugar de trabajo y vuelve a su casa, sin tener nunca contacto con las personas de nivel bajo. El sólo hecho de producir estas integraciones físicas, a pesar de los problemas que, evidentemente, producen, especialmente durante la primera etapa, implica un mayor conocimiento de unos con otros y, por lo tanto, de una de las realidades del país, lo que constituye una ventaja y es beneficioso también para el desarrollo de los barrios.

En segundo lugar, en Chile, las ciudades están todavía en una etapa en que se pueden extender, sin un peligro grave y ello vale también para Santiago, De este modo, los barrios que se están formando en virtud de la "operación sitio", están entre 8 y 13 Km. de distancia del centro, la que parece bastante razonable y que no significa necesariamente un entorpecimiento muy grande. Luego tenemos que crecer en extensión, aunque no sea el ideal; nuestra idea era producir un crecimiento de, por lo menos un tercio, en vivienda en altura, para hacer más compacta la ciudad y lograr algo parecido a lo que tienen en Buenos Aires, esa vida que existe en el centro y que en Santiago no la hay. Pues bien, eso se lograría con la densificación, pero ¿cómo hacerlo si lo que la gente aspira es a tener un sitio? Es un absurdo, por lo menos en esta etapa y por eso creo que en cuanto al desarrollo urbano, nos complica y nos retarda, pero, al mismo tiempo, nos coloca en una posición más realista.

Pregunta (de Argentina)

Usted ha insistido en su posición sobre la participación de la comunidad y en el consentimiento de la comunidad respecto de un programa. Evidentemente que en teoría yo también estoy de acuerdo con esa posición, pero no sé hasta donde se puede hacer un equilibrio, una compensación. Por ejemplo, me llamó la atención, que teniendo Uds. prevista una obra pública, que se supone otorgará un servicio a toda la comunidad, y habiendo allí una villa de emergencia, Uds. mejoraron las condiciones de esa gente, esperaron algunos años y suspendieron la ejecución de la obra pública. A mí me parece que, como ideal, evidentemente, hay que plantear la participación, el consentimiento, la necesidad sentida, todo eso, pero ¿cómo equilibramos esa clase de exigencias técnicas con las exigencias de toda una comu-

nidad? No sé si Uds. tienen alguna definición o algo aproximado para equilibrar los dos factores.

Respuesta

El mecanismo es complejo y a veces tenemos la impresión de estar atados de ambas manos. Me explico.

Como decía, los programas surgen de la misma comunidad, que nos indica el proyecto que desean, incluso el terreno donde quieren ser radicados o erradicados, con lo cual quedamos sumamente comprometidos, pero, por otro lado, como seguimos un sistema de incorporación de la gente a los programas, les exigimos que los proyectos que presentan sean factibles. En otras palabras, si una localidad nos solicita una erradicación, digamos de unas 2.000 familias, y resulta que en esa localidad no hay inscritas sino 200 familias, rechazamos automáticamente el proyecto. Aceptamos 200 pero no 2.000 o esperamos hasta que se inscriban las 2.000 y lo suspendemos para el año siguiente. Por otra parte, operamos con proyectos bi-anuales a fin de poder planear el financiamiento y, por lo tanto, les exigimos que nos presenten proyectos que se encuadren dentro del financiamiento que existe. En esa forma tratamos de armonizar la solicitud de la comunidad con la realidad. Recuerdo el caso específico de un programa de remodelación urbana en el puerto de San Antonio, que es un puerto bastante pobre cercano a Santiago, proyecto que no pudimos aceptar porque no había personas inscritas para unidades de remodelación. La comunidad lo comprendió y la misma junta de vecinos colaboró iniciando la incorporación de la gente.

En el segundo aspecto que Ud. señala, el del desarrollo físico, efectivamente, tenemos algunos problemas, pero creo que todos pueden ser solucionados y, al mismo tiempo, sirven para acelerar el proceso. Puedo dar como ejemplo el caso de las poblaciones que nosotros llamamos conventillos, que son casas antiguas arrendadas por cuartos, que nos han demorado mucho la ejecución de un anillo intermedio para la ciudad de Santiago. ¿Cómo ha procedido el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que se ocupa de esas cosas? En todas las zonas donde es posible ejecutar el anillo ha comenzado a hacerlo y es así como uno se encuentra con cosas aparentemente absurdas, como por ejemplo, grandes pasos sobre nivel para una carretera por la que no pasa ningún automóvil, porque está inconclusa, pero la gente ve que se está trabajando en ellos y se apresuran a solicitar que se les considere en un programa. En esta forma avanzamos. Más que nada es un problema de diálogo, es un campo en que hay que conversar mucho con la gente, creo que es la única manera de lograr la armonía entre el interés urbano y el de la gente.

Pregunta (de Argentina)

A veces la expresión de una comunidad puede ser dirigida por algunos interesados y no siempre es auténtica, de tal manera que si uno no detecta o profundiza esa necesidad, puede incurrir en errores.

Una de las primeras villas que nosotros erradicamos en la ciudad de Buenos Aires, la denominada "Cuatro", está ubicada justamente frente a la traza de una avenida muy importante. La villa se componía de 100 personas, que tenían programada la erradicación desde hacía dos años. Pues bien, bastó disponer de las viviendas, para que el traslado se efectuara de común acuerdo en siete días, sin ningún inconveniente. Esto confirma la tesis expresada por el delegado de Chile.

Pregunta (de Costa Rica)

Los sistemas de ahorro y préstamo, tradicionalmente han funcionado para ingresos medios, ya que al nivel popular, teóricamente no existe capacidad de ahorro. Sin embargo en este plan de ahorro popular que se está realizando en Chile, me parece entender que se han captado ahorros aun en este nivel, lo cual es interesante, porque esto es realmente posible, motivando adecuadamente a la gente, creo que tendría muchas implicaciones, ya que a ese nivel no sólo es necesario dar una esperanza, sino proyectos concretos y si fuere posible captar ahorros, se estaría más cerca de la posibilidad de lograrlo. Me gustaría saber con más detalle el mecanismo y el nivel de ahorro que se le ha pedido a esta gente de muy bajos ingresos.

Respuesta

Este y varios otros aspectos están incluídos en un trabajo del que dejé copia para cada una de las delegaciones hace días, de tal manera que sin duda les será distribuido. Existe un decreto supremo que determina que el ahorro mínimo debe ser el 10% del crédito y que el crédito no puede ser superior a 5.500 cuotas de ahorro, lo que equivale a 55.000 escudos, esto es, alrededor de US$ 4.500.- Sobre este límite empieza a operar el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.

En Chile hemos tenido que establecer diferentes costos según las regiones, porque tenemos climas extraordinariamente variados. Hay lugares en que en el invierno hay 30 grados bajo cero (centígrado) y otros lugares, cerca del desierto, donde permanentemente hace del orden de 35 grados en el día y 0 grados en la noche, lo que nos obliga a actuar en forma regional. En cuanto al ahorro, para todas las regiones se exige el mismo, respecto de todas las operaciones, pero en cambio, el crédito es diferente, siendo mayor en las regiones donde la construcción es más cara y menor donde es más barata.

Hay cuadros para cada una de las regiones y las diferentes operaciones. Veamos Santiago, que es la más numerosa, donde la situación es la siguiente: a la persona que quiere entrar en un programa de "operación sitio" o de sitio semi-urbanizado, se le exige un ahorro inicial de 20 cuotas de ahorro, o sea, unos US$ 20.-. Después del depósito de esta cuota al contado, esta persona debe ahorrar US$ 4.- mensuales durante doce meses y cuando haya completado US$ 68.-, tiene derecho a incorporarse al proyecto. Pero el trabajo con ese sector exige un cuidado extraordinario. Así por ejemplo, si consideramos conveniente que una comunidad sea erradicada y al mismo tiempo vemos que sus rentas son más bajas que las de otras comunidades en esas mismas condiciones, sólo les exigimos el ahorro inicial y les damos un plazo, después de ser trasladados, para completar las 48 cuotas restantes. Hay que mantener mucha elasticidad. En casos como el de Puerto Montt, donde hubo problemas más serios, hasta tuvimos que subdividir el programa de "operación sitio" y les exigimos sólo cinco cuotas de ahorro, que cubrían sólo el valor del terreno; si ellos contribuían otras cuotas, les colocábamos agua potable etc. Generalmente proporcionamos el terreno y los servicios mínimos, que son el agua potable, trazado de calles, un cierto porcentaje de cercos, y luz eléctrica; la letrina la hacen los pobladores. No siempre entregamos la vivienda provisoria, que ocupa 20 mts. de madera, porque existen programas paralelos del sector privado, como por ejemplo el Hogar de Cristo, que les facilita créditos a muy largo plazo para dichas viviendas provisorias. Estas fundaciones tienen sistemas de bonificaciones, en virtud de las cuales les cobran menos a las familias más modestas y más a las cooperativas, que pueden pagar más. Luego, en el caso de la "operación sitio", una vez que la persona paga las 68 cuotas de ahorro y se incorpora al sitio, no le cobramos más cuotas, sino que le exigimos que siga depositando ahorros para la urbanización, que son otras 75 cuotas de ahorro.

La familia que se traslada a una operación sitio, tiene muchos gastos, como la casa, la letrina, y muchos otros, de tal manera que este nuevo ahorro les recarga mucho su presupuesto; pero es la única forma que hemos descubierto para asegurarnos que la urbanización se complete. Todos los programas son diferentes, en cuanto al ahorro inicial, a la cuota mensual, al plazo y al monto del crédito y al plazo de la deuda, que fluctúa entre los 14 y los 25 años.

Finalmente, como en el programa de operación sitio no hay mercado secundario, ni tampoco hay ventas de pagarés, porque nadie en Chile se interesa por estas hipotecas tan bajas, hay necesidad

de una inyección de fondos permanente y persistente del Estado para que el sistema funcione.

Pregunta (de México)

Quiero hacerle una pregunta relativa al diálogo, que para mí constituye uno de los grandes problemas, puesto que en definitiva establece el contacto entre una institución de vivienda y los grupos afectados.

Mencionaba la presencia de un comité de buenas personas y creo yo que sería muy interesante que se nos diera un poco más de detalle al respecto. ¿Es este un grupo informal tradicional? ¿Está promovido por las instituciones, o son los representantes legales de las colonias afectadas, o son terceros imparciales, relacionados con problemas donde ha intervenido la violencia, que también me parece muy interesante que se planteara?

Respuesta

Yo distinguiría entre dos aspectos, para aclarar un poco más. Dejaría a un lado el Comité Operación Sitio para explicarlo después, porque es un sistema administrativo, muy libre, para dedicarme primero a la primera parte de la pregunta, vale decir, cómo se logra este contacto.

En realidad este contacto se produce de múltiples formas. Antes que todo se requiere que existan promotores, o sea personas que no necesitan ser técnicos, porque saldrían muy costosos y, además, en Chile no los tenemos y que se incorporen permanentemente en las poblaciones callampas a preguntar lo que pasa etc. etc. En sesegundo lugar tenemos a nuestro haber, algo que nos ayuda mucho en la promoción, y que es el esquema de partidos políticos que existe en Chile. En Chile existen partidos políticos muy fuertes, como el partido Comunista, el Socialista, el Demócrata Cristiano, el Radical, etc., que en realidad permanentemente están buscando tener participación entre las clases sociales y están junto a los sectores a los cuales representan, ya sea en el Congreso o como líderes, dando las orientaciones de su propio partido. De esta manera es normal que hayan personas de un nivel intelectual y cultural bastante más alto que el de la gente de las poblaciones marginales y que están incorporados en ellas. Es así como los partidos políticos ofrecen también un aspecto positivo que es lograr la organización de la comunidad. Por otra parte yo no diría que el contacto que existe entre las instituciones del gobierno y las instituciones populares, los comités, es un contacto fácil ni tampoco paternalista, yo no me atrevería a definirlo como un poco agresivo. Las reuniones son, generalmente, violentas, con peticiones fuertes por ambos lados y, evidentemente, siempre se llega a

una conclusión concreta, o sea hay en esto una lucha permanente, lo que es muy propio nuestro, pero además esto tiene la ventaja de mantener a las partes preocupadas, lo que las obliga a cumplir y a llevar adelante el proceso.

Ahora bien, hay circunstancias que nos ayudan, como por ejemplo, cuando se produce una inundación o un terremoto, las autoridades se ven obligadas a intervenir, se hacen presente, etc. Estos acontecimientos han resultado siempre beneficiosos para iniciar el diálogo con la comunidad, que si bien son estímulos externos, no provocados, aceleran mucho el proceso y lo simplifican. La necesidad de solucionar los problemas y de satisfacer las necesidades urgentes, une a la gente con los técnicos: hay que construir casas, diseñar las poblaciones, colocar los servicios y proveer los materiales, etc., lo cual ayuda en el proceso de organizar los comités, de obtener la participación de los políticos en esos comités y de fomentar la confianza en la comunidad; que es uno de nuestros defectos, el de no confiar en la gente del pueblo, que es muy honorable y digna de confianza.

Otra cosa que quiero agregar es que no es bueno realizar encuestas; en Chile terminamos con ellas. Además, tampoco sirven en poblaciones que se movilizan permanentemente. Allá, los políticos, los pobladores, las personas que se interesan y el Estado con sus instituciones, actúan más bien de manera informal, a veces presionados por situaciones externas y otras por algún problema grave que sirve de base para realizar la coordinación.

Ahora, en cuanto al aspecto del Comité de Operación Sitio, por el cual Ud. me preguntó, consiste en una comisión a nivel provincial, que se preocupa de que marche el programa y, al mismo tiempo, de la selección de los comités que deben participar, los representantes del gobierno, los representantes de otras instituciones y de los parlamentarios que deseen participar, tanto de oposición como pro-gobierno y, por último, los jefes de los servicios involucrados en el proyecto, sean de vivienda, de transporte, de electricidad, de tal manera que la labor del Comité consiste fundamentalmente en ver que las diferentes actividades y obras necesarias, se ejecuten oportunamente: la compra de los lotes, la colocación de los servicios, que nosotros denominados urbanización, etc. A pesar de esto, tenemos un retraso permanente del orden de unos cuatro a cinco meses respecto de lo previsto para la "operación sitio", pero aun así estamos mejor que antes.

TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE HONDURAS

INFORME DE HONDURAS

El problema de las poblaciones improvisadas de colonias marginales, es bastante similar en todas las ciudades de Latino América, y es muy difícil agregar nada a la definición que ya ha sido expresada aquí por los otros delegados.

Tegucigalpa sin embargo, tiene una característica especial, ésta es una ciudad relativamente pequeña comparada con las otras capitales Latinoamericanas y tiene aproximadamente entre 250.000 y 300.000 habitantes; aproximadamente un 25% de esta población vive en tugurios, que están localizados tanto en el centro de la ciudad como en los alrededores. No existe en Honduras una institución que tenga a su cargo específicamente el trabajo de rehabilitar o de erradicar, cuando fuere necesario, estas colonias, sin embargo el Instituto de la Vivienda, institución que yo represento en esta reunión, el Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas y el Consejo Superior de Planificación Económica, se han encargado de preparar unos programas preliminares para tratar de resolverlos.

Los tugurios en Tegucigalpa, como debe ser seguramente en las otras ciudades medianas y grandes de Latinoamérica, algunas veces se forman en una sola noche; nos encontramos de que el problema principal no es de carácter económico, sino que de carácter educativo, la gente se conforma con vivir en estas casas improvisadas y en algunos casos hasta está contenta; podríamos decir que muy contenta, porque no tiene que pagar renta, porque no tiene que pagar transporte, porque está en el centro de la ciudad cerca de los mercados, cerca de los cines, cerca de todos los lugares que les sirven de algo a ellos, de las escuelas etc., y tiene un concepto muy arraigado de que tienen el

derecho a vivir ahí, y como dijo el compañero de Guatemala, siempre están a la defensiva; ellos son producto de una necesidad imperiosa y nosotros tenemos que tener la convicción de que este problema va a seguir creciendo, no sólo en Tegucigalpa, sino que en todas las ciudades de Latinoamérica, porque los gobiernos y nosotros personalmente les hemos prestado muy poca atención.

En la actualidad se han detectado con seguridad en Tegucigalpa aproximadamente 10.000 tugurios, éstos son solamente los que se han logrado investigar, pero están también los tugurios escondidos, que son propiedades generalmente de personas muy ricas que tienen terrenos dentro de la ciudad y en los alrededores, donde permiten que se construyan, lo que nosotros llamamos cuarterías, estas cuarterías probablemente son tugurios de calidad inferior a los de los alrededores de la ciudad, porque las personas tienen que vivir en un hacinamiento y una promiscuidad tremenda; en una habitación muchas veces viven hasta 10 personas; los servicios están controlados por un representante del propietario que les da el agua dos horas, en la noche les da la luz dos o tres horas y los patios generalmente no están pavimentados y hay ahí cerdos y otros animales, de manera que yo creo que en Tegucigalpa deben haber alrededor de unos 4.000 tugurios de este tipo, pero que no han sido investigados.

La opinión nuestra en el Instituto de la Vivienda, en el Consejo Superior de Planificación, es que el tratamiento del problema básicamente debe empezarse por la educación; la educación de las personas para que reciban algo que no habían recibido nunca antes, las ideas, la ilustración y el buen trato de los que se pueden encargar de entrenarlas, pueden despertar en ellos un sentimiento de superación y una vez que empiezan a mejorar, el problema puede reducirse, sino controlarse totalmente por lo menos reducirse en una forma razonable, que permita respirar mejor en las ciudades.

Nos hemos encontrado con algunos casos en la erradicación de tugurios que trasladamos grupos completos a sectores que les hemos preparado, y en la primera semana después que les hemos trasladado la mayor parte, sino el 100% han regresado a las áreas donde vivían originalmente o se han trasladado a otra parte. En algunas oportunidades hemos tenido que llevarlos a la fuerza, y ellos siempre se han regresado y tranquilamente nos han dicho: nosotros no podemos vivir en el lugar que Uds. nos han dado, porque no tenemos la capacidad económica para transportarnos constantemente desde ese sitio y para proveer el resto de las facilidades que necesitamos para vivir. La verdad es que el problema nuestro es probablemente más grande que el de los otros países, porque no tenemos muchos recursos eco-

nómicos; recientemente la capital de Honduras ha sufrido varios descalabros, un río se desbordó y quedaron desplazadas aproximadamente 250 familias, posteriormente hubo unos hundimientos, aunque no es un país que tenga volcanes, siempre tenemos movimientos de tierra, y el hundimiento desplazó a 350 familias en la capital, si a esto agregamos que el país ha sufrido otras dificultades, tuvimos un conflicto con una república vecina y quedaron varias decenas de miles de desplazados, entonces las viviendas improvisadas proliferan en una forma tremenda y el gobierno no tiene ninguna partida ni ningún cuerpo para enfrentarse a esto.

Se han creado cuerpos especiales de emergencia que han contribuido en cierta medida a aliviar el problema, pero de todos modos sigue siendo grande; ahora estamos intentando, por lo menos tenemos el diagnóstico, y pensamos que en estos próximos años podremos atacarlo en una forma técnica que probablemente produzca buenos resultado; es difícil expresar pues más cosas con respecto a la forma en que se ha tratado el problema de las covachas en Honduras, porque en realidad no hemos hecho prácticamente nada, solamente que el diagnóstico y la cuantificación, pero creemos que podríamos tal vez controlarlo trabajando, como dije antes, en un programa intensivo de educación. Quería agregarles que en Honduras, nosotros les llamamos las "colonias de los fuertes", porque ellos muchas veces en una sola noche se reúnen 50 ó 100 grupos familiares, invaden un terreno y construyen sus casas en esa misma noche, porque las casas, en su mayor parte se componen de una sola habitación, en algunos casos dos, y al día siguiente amanece una colonia completa; llegan las autoridades a querer sacarlos entonces ellos se arman contra las autoridades y a veces se han armado verdaderas batallas campales, de manera que las autoridades han tenido que abandonar el campo y dejarlos ahí metidos, porque esta gente tiene que vivir en algún lugar, no podemos dejarlos que anden durmiendo en las entradas de las casas o en los parques, porque además tienen hijos. Hay un detalle muy importante que nosotros hemos evaluado en Honduras, no sé hasta donde han ido los demás países Latinoamericanos, y creo que en los Estados Unidos lo han hecho, y es el costo de mantener tugurios. Nosotros sabemos que mantener a la gente que vive en los tugurios, que es aproximadamente un 25% o tal vez más, es más costoso que mantener a las personas que viven en colonias medianas o regulares, y claro, mucho más costoso que mantener a las colonias de la clase media, porque los porcentajes más altos de personas enfermas que se registran en los hospitales, los porcentajes más altos de los delincuentes y además de los casos de personas que no reciben educación y que

tienen que conformarse con salarios muy bajos, provienen de las personas que viven en los tugurios; en Tegucigalpa es evidente, normalmente cuando detienen a alguien que ha cometido un delito y le preguntan donde vive, contesta, yo vivo en la Colonia San Francisco y les ponen nombres de santos para que los protejan o sencillamente se llaman colonias de los fuertes; las calles tienen aproximadamente 90 cms. de ancho y casi todas las mañanas hay un muerto o dos, un muerto de los fuertes, entonces los que lo mataron lo van a enterrar y nunca se averigua quién lo mató; esto es un problema también, porque aunque la persona que murió no es un gran productor, por lo menos tal vez está produciendo para mantener a sus hijos; y tenemos también el caso del abandono de estas áreas por una persona que ha mejorado un poco, lo abandona inmediatamente, no quiere vivir más ahí y abandona a toda su familia. La uniones ilegales, la prostitución, todo prolifera en esas áreas en una forma tremenda y nosotros vamos a tratar de reducir el problema, como dije antes, mediante un programa de educación.

Quisiera tal vez leer algunos datos, pero me parece que es preferible permitir al Presidente seguir adelante con el programa.

Sr. H. Scioville

Mil gracias, la presentación de Honduras ha sido sumamente interesante, y me perdona por haberlo tomado un poco de sorpresa, pero habíamos hablado antes de que tal vez en la tarde habríamos podido hacer su presentación, pero consideré que teniendo unos minutos de tiempo, era bueno aprovecharlo para ésto.

Me llama mucho la atención de que si bien en Honduras, como Ud. dice, no hay una gran experiencia en esto y no hay un organismo especializado para tratar tugurios, sin embargo han logrado hacer un diagnóstico que, a mi juicio es muy sano, aquel de que el problema de los tugurios estará en mayores posibilidades de ser solucionado si se ataca desde el punto de vista de educación como primer enfoque, puesto que la verdad es que a medida que vemos y oímos experiencias de distintos países, nos damos cuenta de que la técnica, la parte financiera, quizás son unos buenos ayudantes, pero no el más importante de los tres, siendo el más importante, como Ud. bien dice, el de la educación.

Bueno, creo que podemos pasar a unos cinco minutos de preguntas y respuestas, si es que hay algunas interrogantes en las mentes de Uds. sobre la presentación de Honduras.

Pregunta de Perú

Quiero hacer una pregunta en el sentido de que si tienen programas de educación realizándose en las áreas de tugurios y si ese tipo de educación es una educación de tipo tradicional o se han modificado los programas a fin de obtener determinadas metas.

Respuesta de Honduras

En realidad programas sistemáticamente no se han iniciado, hemos empezado con unos pequeños grupos y se les imparte una educación especial, no es la educación tradicional del abecedario y la aritmética, es una educación para readaptarlos en el ambiente social, para que puedan vivir mejor. Originalmente se les enseña que teniendo piso duro y un techo, un techo bueno, ellos pueden estar mejor que si tienen el piso de tierra y un techo malo, entonces una vez que empiezan y si han percibido el mensaje que se trata de entregárseles, ellos mismos buscan más educación para mejorar en un gran porcentaje. Algunos desde luego, pero éste es el caso de todos los sectores de la sociedad, no tratan de mejorar y siempre se quedan en el mismo nivel.

Trataremos nosotros de implantar una educación sistemática, si es posible a partir del próximo año, es un asunto un poco duro por que desgraciadamente Honduras es un país que tiene aproximadamente un 60% de analfabetismo, esto desde luego es culpa de todos nosotros, pero estamos combatiéndolo y, lógicamente que estas personas que pudieran servir para entrenar a los de los tugurios, estarían mejor empleadas si estuvieran en programas de alfabetización normal, pero como tenemos que tratar forzosamente el problema de las viviendas marginales, vamos a tratar de organizar estos grupos para educarlos sistemáticamente, no dentro de los sistemas tradicionales, sino que específicamente para su readaptación social.

EL PROBLEMA DEL TUGURIO EN TEGUCIGALPA

POR ALVARO HERNANDEZ CARVAJAL

I.–DEFINICION

"Area de tugurios de toda área –predominantemente residencial en que las construcciones o estructuras son perjudiciales a la seguridad, salud y moralidad de la comunidad, por razones de dilapidación, hacinamiento, diseño defectuoso, falta de luz, ventilación, insalubridad, o combinación de varios factores".

Las áreas de tugurios generalmente están ocupadas por gente de recursos muy limitados cuyas viviendas carecen de los servicios básicos y presentan normas infrahumanas y condiciones de insalubridad y miseria.

En las áreas de tugurios se localizan grupos humanos marginales en los aspectos económico, social y cultural, que, generalmente, se encuentran en proceso de adaptación a los sistemas de vida urbanos.

II.–ORIGEN Y CAUSAS DEL PROBLEMA

El tugurio surge de una serie de factores que, en síntesis, pueden involucrarse dentro del concepto de desajustes estructurales de grandes sectores de población marginados de oportunidades para mejorar su bajo nivel de vida; esta situación parece originarse en la marginalidad económica, social y cultural.

Los tugurios surgen del desequilibrio existente entre los valores materiales y espirituales en esta época cuya escala de valores parece errada y ha provocado una verdadera crisis del desarrollo. El problema, como tal, y no sólo en sus expresiones, trasciende a las bases mismas del desarrollo auténtico y amerita una acción positiva, no sólo dirigida a sus efectos visibles, sino a sus causas y orígenes y a sus repercusiones en el desarrollo general del país.

En el caso concreto de Tegucigalpa se pueden citar algunos elementos que han contribuido a la existencia de este problema:

(1) Educativas. Existe una estrecha relación entre el grado de

educación y el nivel habitacional, además de que la marginalidad educativa conlleva, generalmente, marginalidad económico-social.

(2) Ausencia de planificación. Esto ha permitido un crecimiento inarmónico de la ciudad que ha desvirtuado los usos adecuados de ciertas áreas; además, la falta de control sobre el desarrollo de áreas residenciales, ha permitido la aparición y crecimiento de zonas de tugurios.

(3) Discrepancia entre los valores comerciales y reales de la tierra. Este factor, unido al anterior, y al problema general de terrenos urbanizables en la zona urbana, ha sido determinante en la aparición de barrios marginales y hasta cierto punto, clandestinos.

(4) Rápido crecimiento de la ciudad. Este fenómeno exige cada día mayor número de viviendas, pero esta demanda es mayor en los grupos de bajos ingresos, que poseen muy poca capacidad de pago para obtener vivienda.

(5) Uso intenso de áreas. Se han desarrollado con fines de lucro particular y al margen de las reglamentaciones existentes y en oposición a principios de bien común.

(6) Uso de terrenos inadecuados e insalubres. Los estratos más pobres han recurrido a utilizar dichos terrenos, ya que son los que están al alcance de sus posibilidades.

(7) Bajo nivel de vida de grandes masas de población. Existe una enorme discrepancia entre la capacidad de pago y el costo de una vivienda adecuada. Además, la vivienda ocupa una prioridad secundaria dentro de las necesidades vitales que se deben cubrir con muy bajos ingresos.

*En las áreas públicas ocupadas, un 62.97% de las familias tienen ingresos inferiores a L 75.00 por mes.

*En la Encuesta Piloto de Tegucigalpa, realizada en 1963, un 34% del total de las familias del área urbana, poseía ingresos inferiores a L 70.00 por mes.

(8) Deterioro y obsolescencia de áreas. Esto ha ocurrido por la falta de adecuado mantenimiento y por recargo en el uso de ciertas zonas de la ciudad.

(9) Incapacidad de la ciudad para brindar servicios públicos. Las necesidades actuales superan los servicios públicos construidos hasta la fecha. Esto es más notorio en los nue-

vos barrios pobres, que carecen casi totalmente de servicios. Posteriormente, las instalaciones necesarias requerirán altas inversiones públicas.

(10) Conciencia Cívica Pasiva. La escala de valores imperante, agravada por la escasa participación ciudadana en la solución de sus problemas, conlleva una pasividad que es parte del problema a resolver.

(11) Topografía de la ciudad. La características topográficas de la ciudad han contribuido a fomentar y a agravar el problema del tugurio, ya que no se han utilizado diseños adecuados de urbanización siguiendo las curvas de nivel.

(12) Desplazamiento de tugurios a áreas poco visibles. Esta situación no resuelve el problema y permite que éste permanezca oculto, o desconocido.

(13) Estructura defectuosa y débil de la familia. Las uniones libres, sumamente inestables, son muy numerosas, así como las familias incompletas.

(14) Inseguridad en los empleos. Las características sociales de la población y la situación de mercado de Tegucigalpa, como centro administrativo y de servicios, conllevan este problema y el de desocupación sucesiva, que afecta los ingresos familiares y, por ende, los programas habitacionales planificados.

III.—EL PROBLEMA DEL TUGURIO EN TEGUCIGALPA, SEGUN EL CENSO DE VIVIENDA DE 1961.

Según el Censo de 1961 el problema del tugurio en Tegucigalpa puede resumirse en las siguientes cifras:

a) Por hacinamiento notorio	8.840 unidades
b) Por deficiente estructura física	8.082 unidades
c) Pisos de tierra	6.382 unidades
d) Ausencia de agua potable	7.190 unidades
e) Ausencia de servicios sanitarios	8.890 unidades

Lo anterior da un promedio de 7.877 unidades deficientes en el año 1961. Si a ello agregamos, en forma conservadora, 1,500 nuevos tugurios surgidos en los últimos años, obtendremos una deficiencia total aproximada de 9.377 tugurios.

IV.—EL PROBLEMA DEL TUGURIO SEGUN SONDEO DEL INVA-1967

a) Cuantificación del problema

En el sondeo de tugurios de Tegucigalpa, D. C, realizado por el INVA en 1967, barrio por barrio, manzana por manzana, se detectaron 9.634 unidades. Esta cifra corrobora el dato obtenido del Censo de 1961.

La cifra en sí, pese a su magnitud, puede pasar desapercibida y sin lugar a mayores preocupaciones, pero significa que más de 50.000 personas, que representan casi UNA CUARTA PARTE de la población urbana, por una serie de razones socio-económicas, residen en condiciones infrahumanas. Debe destacarse que esta situación es expresión objetiva del desequilibrio existente en el actual proceso de desarrollo urbano.

b) Estratificación del problema

Del estudio socio-económico realizado entre 1.100 familias de 6 zonas de tugurios, éstas pueden clasificarse así:

b-1) Areas con familias ubicadas en terrenos públicos.
Los tugurios correspondientes a estas zonas han sido construídos a orillas de ríos y vías públicas, sin autorización y sin oposición alguna. Han proliferado en los últimos años.

b-2) Areas con familias que han recibido terrenos públicos.
Este grupo ha recibido terrenos accidentados y sin servicios, en los que han procedido a construir sus rústicas e improvisadas viviendas, las mismas presentan insalubridad, hacinamiento y un aspecto antiestético. A este grupo pertenecen la Colonia Divanna, San Martín de Porres, etc.

b-3) Areas con familias que han comprado lotes sin urbanización y han construido con sus propios recursos.
Generalmente han pagado altos precios por terrenos sin servicios públicos, dentro de un sistema de venta y financiamiento irregular. Los precios de compra oscilan entre L 10.00 y 20.00 la vara cuadrada, mientras que el INVA vende terrenos acondicionados y urbanizados, con todo servicio a precios promedio de L 5.00 y L 6.00 la vara cuadrada.

b-4) Areas con familias residentes en cuarterías y viviendas insalubres.
Este grupo constituye más del 30% del problema y alcanza cifras cercanas a las 3.500 unidades. Carece prácticamente de

servicios públicos o posee dotaciones muy inferiores a las necesidades. Los alquileres oscilan entre L 5.00 y L 30.00 por mes, por espacios reducidos e insalubres.

V.–CARACTERISTICAS DEL TUGURIO

a) Ubicación

Los sectores de tugurios, de los diversos tipos anotados, se presentan en casi toda la extensión de la ciudad, con algunas zonas de excepción en el centro de Tegucigalpa y Comayagüela, así como el cuadrante sureste del área urbana, cuya topografía implica altos valores de la tierra y constituye una de las mejores reservas de expansión para la ciudad. El tugurio constituye una especie de pulpo cuyos tentáculos de miseria e insalubridad se extienden sobre la ciudad.

b) Condiciones físicas

Los tugurios de zonas públicas generalmente poseen piso de tierra, paredes de tabla de orilla y techo de desechos, madera o teja; los construidos en áreas públicas, con permiso de ocupación, presentan características similares, aunque tienen paredes de madera y techos de teja o láminas, carecen de servicios y presentan condiciones físicas un tanto superiores a las atrás descritas; los tugurios construídos en terrenos propios alternan con unidades mejoradas pero presentan condiciones similares a pesar de que sus techos son mejores y dan más protección a las familias. Los tugurios de alquiler son mejores y más estables, pero también insalubres y carentes de servicios y de espacio vital.

c) La población y su situación socio-económica

La población activa de las áreas de tugurios, en un 40%, se dedica a oficios domésticos, comercio en pequeña escala y oficios no especializados.

Los ingresos generales de la población de Tegucigalpa son bajos, ya que, según la encuesta piloto de 1963, efectuada por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, un 34% de las familias tenían ingresos inferiores a L 70.00 por mes.

En las áreas de tugurios la población tiene ingresos aún más bajos:

*Un 55% de las familias tienen ingresos menores a L 76.00 por mes.

*Del total, un 77% tienen ingresos menores de L 125.00 por mes.

Es una población con muy escasa capacidad de pago para vivienda, y sus ingresos, en grandes grupos, apenas si les alcanza para sub-alimentarse.

Los bajos ingresos familiares, en gran parte, se originan en situaciones como las siguientes:

a) Bajo nivel educativo y ocupacional:

Trabajo inestable, desocupación temporal sucesiva y bajos salarios.

b) Alto número de uniones libres inestables y hogares incompletos:

Los hogares se mantienen en permanente crisis económica, agudizada en aquellos cuyos padres no asumen sus responsabilidades; cabe destacar que sólo un 18% de las familias constituyen matrimonios debidamente legalizados. Un 25% de los jefes familiares son mujeres solas.

c) Ausencia de población joven productiva:

Se nota falta de jóvenes, de ambos sexos, entre los 15 y los 30 años, lo cual debilita más, o en parte causa, una situación económica difícil. (Ver gráficos adjuntos al final del presente documento).

d) Limitadas fuentes de trabajo:

Tegucigalpa no posee suficientes fuentes de trabajo para su actual población dadas sus características como centro administrativo del país.

c-1 Las características descritas y la baja capacidad de pago de las familias residentes en tugurios, limita los alcances de las alternativas de solución e implica la necesidad de considerar partidas para subsidio. Deben estudiarse soluciones de varios tipos y costos, diferentes a las convencionales, al alcance de los recursos de estos grupos humanos (Ver gráfica de ingresos y de relación con programas realizados).

d) Aspiraciones

Entre las principales aspiraciones de estas familias podemos citar:

a) Poseer terreno propio y construir o mejorar sus viviendas
b) Obtener trabajo fijo y mejores salarios
c) Poseer adecuados servicios públicos
d) Elevar los niveles de alimentación y educación.

VI.–SUGERENCIAS PARA AFRONTAR EL PROBLEMA DEL TUGURIO EN HONDURAS

1.–Dada la magnitud y proyecciones del problema de tugurios detectada en Tegucigalpa y el existente en otras áreas urbanas del país, parece indispensable que el suministro de viviendas de bajo costo y el fomento del desarrollo urbano y regional, se ubiquen en la prioridad que les corresponde dentro del contexto del desarrollo general del país, ya que este tipo de proyecciones significan proporcionar el medio ambiente físico dentro del cual se exteriorizan, se enriquecen e integran los recursos humanos, sociales, económicos y culturales del individuo y de la sociedad.

2.–Parece indispensable que el INVA dedique parte de su esfuerzo de trabajo y sus recursos a la atención exclusiva del problema de tugurios en la ciudad capital, y, posteriormente, en las restantes áreas urbanas del país.

En términos de prioridades este sector de la vivienda de interés social amerita un esfuerzo especial y una cantidad de recursos adicionales a los que actualmente posee el INVA.

Debe considerarse que, pese a los bajos costos obtenidos en proyectos como la Colonia El Pedregal de San José, en Tegucigalpa, está fuera del alcance de más de un 50% de las familias residentes en tugurios y por ello es necesario otro tipo de soluciones a menor costo (Ver gráfico).

Sería conveniente que el INVA dispusiera anualmente de una partida adicional adecuada para poder iniciar un programa, a 5 años plazo, para atender estas áreas de Tegucigalpa y las de otras ciudades importantes, contando, además, con los recursos que puedan aportar otros organismos.

3.–De conformidad a un plan general para atender las áreas de tugurios, es necesario combinar diversas alternativas, entre las que pueden mencionarse las siguientes:

a) **Venta de lotes con urbanización mínima y servicios básicos.** Este tipo de programa debe complementarse con pequeños préstamos y asistencia técnica, a fin de que las familias puedan construir y mejorar sus viviendas. Podría incluir también la entrega de piso y techo, así como algunos materiales. El crédito supervisado y una adecuada organización comunal pueden hacer de estos proyectos soluciones aceptables y de muy bajo costo.

b) Construcción de conjuntos habitacionales.

Con soluciones desde L 800.00 hasta L 3.000.00, a fin de cubrir diversos estratos económicos, sin discriminaciones que dificulten el desarrollo posterior de dichas colonias.

c) Mejoramiento de áreas de tugurios ya existentes

Construídos en terrenos públicos adecuados para programas habitacionales de bajo costo o en terrenos propiedad de las familias residentes. En el primer caso, estos proyectos deben incluir la legalización de los terrenos, a fin de garantizar la estabilidad de las familias y dar seguridad a las inversiones. Este tipo de programas debería contar con el esfuerzo familiar, ya que es más económico que habilitar nuevas áreas y no altera los sistemas de relación y de vida familiares ya establecidos.

d) Promulgación de una Ley de Erradicación y Rehabilitación de Tugurios

Esta ley debería contemplar los pasos necesarios para poder reubicar las familias o mejorar las áreas declaradas como "de remodelamiento". También debería establecer la facultad de declarar insalubres las viviendas y prohibir la ocupación de éstas, una vez que se hayan reubicado las familias.

Como modelo de estudio se recomienda el análisis de la Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios de Costa Rica.

El anteproyecto de ley podría estar a cargo de un equipo interprofesional, financiado por el INVA y el Distrito Central. Debe incluir técnicos en los aspectos jurídicos, sociales y de planificación urbana.

Otorgamiento de préstamos a familias de bajos ingresos, a largo plazo y bajo interés. Estos préstamos se destinarían a aquellas familias que posean lote propio con adecuados servicios. Podría funcionar como crédito supervisado, con adecuada asistencia técnica.

NOTA: El INVA debe incrementar la labor del personal de la Oficina de Investigaciones Socio-Económicas del Departamento de Administración de Viviendas a fin de proceder al estudio sistemático de las áreas de tugurios de las principales ciudades del país, a fin de concretar proyectos para su erradicación o mejoramiento. Con base en estos estudios podría establecerse una activa política al respecto y solicitar la colaboración financiera de organismos externos, dentro del plan de la Alianza para el Progreso.

VII.–COORDINACION DE PROYECTOS

1.–Un proyecto de erradicación o mejoramiento de áreas de tugurios debe establecer la necesaria coordinación de las actividades que correspondan al INVA, al Distrito o al gobierno local respectivo, a la Junta Nacional de Bienestar Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Comunicaciones, etc.

A mejor criterio puede incorporarse el SANAA y el Consejo de Planificación.

También debe coordinar actividades con organizaciones como CARITAS, CARE, CATHOLIC RELIEF SERVICE, PROMOCION HUMANA y otras organizaciones nacionales o extranjeras, cuya colaboración puede ser de gran importancia para el proyecto y puede permitir bajar sensiblemente los costos del proyecto, tanto en la etapa constructiva, como en la de organización y desarrollo comunal, así como en la incorporación de estos grupos humanos al desarrollo general del país.

2.–Como parte del proceso de coordinación se considera conveniente la creación de un COMITE DE ESTUDIO Y COORDINACION con representantes del INVA y de los organismos mencionados, especialmente el Ministerio de Salud, Junta Nacional de Bienestar Social y gobierno local.

Este Comité, entre otras metas, tendría las siguientes:

a) Obtención de recursos para los diversos proyectos.

b) Promoción de leyes y reglamentos conexos al problema de tugurios y a los sistemas de usos de la tierra urbana.

c) Obtención de reservas de tierras y regulación de los terrenos públicos existentes para fines de erradicación de tugurios, o proyectos de lotes y servicios.

d) Diseño de proyectos de control de plusvalía urbana.

e) Promoción de equipos interprofesionales para el estudio del problema en las principales ciudades del país y para obtener recursos para proyectos como los mencionados.

f) Promoción de planes de desarrollo urbano en las principales ciudades del país.

g) Instalación de centros artesanales y de centros comunales integrales en los barrios de tugurios, a fin de mejorar los niveles de vida de esas poblaciones.

h) Promoción de un movimiento de "conciencia cívica" respecto al problema del tugurio, que permita incorporar el máximo de organizaciones al proyecto general propuesto.

VIII.–RECOMENDACION ESPECIFICA PARA TEGUCIGALPA, D.C.

El INVA, mediante previo convenio, con la colaboración del Concejo del Distrito Central y de la Junta Nacional de Bienestar Social en primera instancia y de Catholic Relief Service, Promoción Humana y otras asociaciones de ayuda y bienestar, debería proceder a la elaboración de un proyecto que pretenda los siguientes objetivos:

a) Reubicación total de las familias de "La Isla" (75), de acuerdo al informe específico de ese sector.

b) Reubicación total de las familias residentes a orillas del Río Chiquito, que, en total, son aproximadamente 150.

c) Reubicación total de la Colonia "3 de Mayo" (El Chorizo), que en total son 110 familias.

d) Reubicación de familias de la Colonia Divanna y remodelamiento de ese sector. Para esto es necesario definir el aspecto de tenencia de esos terrenos y garantizar a las familias la propiedad del lote que les corresponda.

   En este sector deben considerarse las recomendaciones del informe específico que al efecto se ha presentado.

e) Reubicación total de aproximadamente 190 familias residentes en la zona marginal de la Carretera del Norte.

f) Reubicación de unas 50 familias de la Colonia "San Martín de Porres" y remodelamiento y mejoramiento de ese sector, definiendo la posesión del terreno. Este aspecto legal es indispensable para estimular el mejoramiento y poder coordinar lo referente a garantías y recuperación de las inversiones que se realicen.

g) Reubicación total de los tugurios de la Colonia "21 de Octubre". (16).

h) Reubicación parcial (100) y remodelamiento general del Barrio El Chile, acorde al estudio realizado por el INVA en ese sector.

i) Mejoramiento de otros barrios de la capital que han surgido de la iniciativa privada y que no reunen los requisitos mínimos respecto a urbanización, servicios y habitabilidad, según el sondeo realizado por el INVA.

IX.—ESTIMACION DE COSTOS DEL PRIMER PROYECTO DE ERRADICACION DE TUGURIOS PARA TEGUCIGALPA.

Adoptando diversas soluciones, determinadas por la capacidad de pago de las familias y su capacidad de endeudamiento, a 20 años plazo y 7% de interés anual, se considera la necesidad de un proyecto para reubicar 1.000 familias y mejorar los principales sectores de tugurios de la capital, que no requieren leyes especiales para actuar.

El proyecto propuesto se concretaría a lo siguiente:

a) Erradicación total de las familias de "La Isla" y "La Hoya". 75 tugurios.

b) Erradicación total de las familias a orillas del Río Chiquito. 150 tugurios.

c) Erradicación total de la Colonia "3 de Mayo" (El Chorizo). 110 tugurios.

d) Erradicación total de las familias a orillas Carretera del Norte. 190 tugurios.

e) Erradicación parcial para descongestionar la Colonia "San Martín de Porres". 50 tugurios.

f) Erradicación parcial para descongestionar el Barrio "El Chile". 100 tugurios.

g) Erradicación parcial para mejorar sector alto Colonia "San Francisco". 100 tugurios.

h) Erradicación total de los tugurios de la Colonia "21 de Octubre". 16 tugurios.

i) Erradicacón total tugurios de Toncontín, (Alquiler). 24 tugurios.

j) Erradicación de otros sectores o descongestionamiento para remodelación (puede incluir parte de la Colonia Divanna). 185 tugurios.

TOTAL: 1.000 tugurios.

Es entendido que este tipo de proyecto tiene que considerar los supuestos y condiciones anotadas en este informe, o en los de cada sector que posee el INVA, así como ajustarse a los datos y condiciones que se establezcan al concretar cada programa con la respectiva comunidad o sector, ya que la investigación general puede brindar datos diferentes a los que se obtienen al ofrecer a la población un proyecto concreto.

CUADRO DEMOSTRATIVO DE TIPO DE SOLUCIONES, COSTOS Y SUBSIDIOS PARA UN PROYECTO INICIAL PARA ATENDER A 1.000 FAMILIAS DE LOS PRINCIPALES TUGURIOS DE TEGUCIGALPA, D. C. (1)

Ingresos mensuales familiares en Lps.	% de Familias	Cuota que pueden pagar por mes	Capital amortizable 20 años plazo 7% interés	Costo solución recomendable p/unidad	No. de unidades a construir	Costo total en Lempiras	Subsidio necesario p/unidad	Subsidio necesario total (2)
1 Hasta L. 50	35 %	L. 5.00	650	850	350	297.500	200	70.000
2 De L. 51 a 75	25 %	L.11.00	1.400	1.400	250	350.000		
3 De L. 76 a125	25 %	L.15.00	1.900	1.900	250	475.000		
4 De L.126 a 175	10 %	L.20.00	2.600	2.300	100	230.000		
5 De L.176 y más	54 %	L.30.00	3.800	3.200	50	160.000		
OBRAS COMUNALES:								
Salón Comunal-Centro artesanal con equipo básico-escuela-áreas deportivas						80.000		80.000
				TOTAL GENERAL		1.592.500	150	150.000

(1) No incluye costos de remodelamiento de los barrios que se atiendan mediante reubicación parcial de familias, ya que en esta primera etapa sólo se descongestionarían, para preparar el remodelamiento.

(2) El subsidio total representaría el 9.42% del costo total. Parte sería recuperable si se liquidaran las viviendas, de los grupos 3, 4 y 5 con un pequeño recargo, factible a la capacidad de pago, y si se obtienen colaboraciones del Distrito y de Bienestar Social, CARE, CATHOLIC RELIEF SERVICE, PROMOCION HUMANA, EMPRESAS PRIVADAS, etc.

X.–EL INVA Y SUS FINALIDADES CON RELACION AL PROBLEMA DE TUGURIOS Y EL DESARROLLO URBANO

A primera vista puede parecer este informe muy ambicioso en cuanto a los proyectos que se recomiendan, pero todos ellos y otros no contemplados, habían sido previstos por los creadores del INVA, al redactar el CAPITULO II, sobre finalidades de la Institución, y que, textualmente dice:

CAPITULO II
FINALIDADES

ARTICULO 3.–El Instituto de la Vivienda tendrá las siguientes finalidades:

a) Procurar por todos los medios posibles la readaptación social en materia de vivienda del individuo y de la familia hondureña.

b) Poner al alcance de las familias hondureñas que carezcan alojamiento, y que no lo puedan obtener por sus escasos recursos, una vivienda higiénica, adecuada y provista de los servicios esenciales, a fin de que su nivel de vida sea superado.

c) Facilitar y contribuir directa o indirectamente a la construcción de viviendas que puedan ser usufructuadas con alquileres proporcionados a los ingresos familiares de los posibles arrendatarios.

d) Conceder créditos para la construcción de viviendas de interés social.

e) Procurar el mejoramiento y rehabilitación de las viviendas insalubres edificadas en terreno propio.

f) Erradicar los tugurios, adoptando además las medidas necesarias para prevenir su aparición o crecimiento.

g) Fomentar la creación de cooperativas de vivienda de interés social.

h) Propiciar la construcción de un mayor número de viviendas modestas en vez de un menor número de viviendas de mayor costo.

i) Fijar las especificaciones mínimas para las viviendas urbanas y rurales.

j) Adoptar las medidas necesarias para impedir lotificaciones y edificaciones carentes de servicio público y comunales indispensables.

k) Impulsar en los núcleos de población existentes, y en los que se funden, la instalación de servicios públicos y comunales esenciales.

l) Promover y efectuar estudios e investigaciones sobre los diferentes aspectos de la vivienda y el urbanismo, con el fin de orientar el país en el futuro desarrollo de sus núcleos urbanos y rurales procurando darle la mayor publicidad a sus resultados, a fin de hacer conciencia sobre la importancia que la vivienda tiene en el nivel de vida de los pueblos.

CONCLUSION FINAL

Si bien el problema del tugurio presenta características complejas, es factible de atención mediante programas en los que se coordinen una serie de recursos y esfuerzos, tanto de parte del sector público, como de la iniciativa privada.

Las consecuencias del tugurio y sus características actuales

ameritan una política específica, basada en las necesidades y los recursos disponibles, pero que permita tomar decisiones efectivas al respecto.

En el caso de Honduras, el INVA cuenta con recursos humanos y técnicos para llevar adelante una política efectiva en cuanto a erradicación y remodelamiento de tugurios, siempre que se le dote de recursos económicos adicionales y cuente este organismo con la colaboración de otras instituciones públicas y privadas, y especialmente, del Gobierno Central y los gobiernos locales.

Palabras finales del señor Philip Huber

Señores y señoras como conclusiones de las sesiones de hoy, sólo tengo tres aspectos que señalar, que estuvieron contenidos en las exposiciones. Creo que ellos podrán beneficiar la discusión general de tópicos en las sesiones de los días jueves y viernes:

1o. La importancia de incluir los programas de vivienda para las urbanizaciones marginales como componentes integrales de los planes nacionales de desarrollo económico;

2o. La utilización de las inversiones en vivienda y en los servicios pertinentes como instrumentos eficaces en la orientación del proceso de urbanización y la distribución demográfica de la población; y

3o. La importancia de tratar el problema dentro de los programas de desarrollo urbano integrado, a nivel local y de involucrar a las entidades estatales, provinciales y municipales en dichos programas.

En cada exposición de hoy se enfatizó la importancia de realizar programas que sean a la vez prácticos y flexibles y se mencionó también la conveniencia e importancia de involucrar a los habitantes de las urbanizaciones marginales en los programas de mejoramiento de las condiciones ambientales que las afectan y, finalmente, se mencionó al World Food Program como una contribución al esfuerzo que se realiza para solucionar los problemas de las urbanizaciones marginales.

Deseo aprovechar esta oportunidad para decir algunas palabras sobre los planes futuros de la Secretaría General de la OEA que tratarán los problemas de vivienda y desarrollo urbano en los países Miembros, en vista de que ellos están relacionados en forma especial con los tres aspectos mencionados anteriormente.

El desarrollo urbano ha sido designado como una de las "áreas de concentración" dentro de la estructura reorganizada de la Secretaría General de la OEA. Ella comprenderá proyectos en políticas nacionales de urbanización, desarrollo urbano local, y tecnología de la vivienda, especialmente en lo relacionado con problemas de mejoramiento de la calidad y aumento de la producción de vivienda. El Programa Interamericano de Planeamiento Urbano y Regional (PLAPUR) continuará hasta 1974, y el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA) hasta 1972, fechas en las que Perú y Colombia podrán asumir las responsabilidad por la conducción y mantenimiento de centros nacionales similares. Existe el plan de organizar un modesto servicio de referencia en desarrollo urbano utilizando ciertos elementos existentes en CINVA.

Para llevar a cabo estas actividades se establecerá una División de Desarrollo Urbano, a partir de julio de 1970 y equipos de campo regionales para coordinar los servicios programados, especialmente en cuanto a adiestramiento, seminarios de trabajo y asistencia técnica, Los equipos representarán un paso significativo en cumplimiento de la política de descentralización de los servicios de la Secretaría General de la OEA, establecida por el Secretario General, señor Galo Plaza, al asumir su cargo.

En cada uno de esos proyectos la vivienda, y particularmente la vivienda para las poblaciones marginales, será un componente vital. Con un enfoque triple - al nivel nacional para incorporar los programas dirigidos a este problema como un componente integrado de planes de desarrollo global, al nivel local con fin similar y en relación con un aumento de la productividad en la industria de la construcción - se podría realizar un mejoramiento significativo de este problema tan crítico.

Al dar por terminada esta sesión deseo agradecer a todos los oradores las excelentes exposiciones realizadas sobre los diferentes aspectos del tema y a los demás participantes sus valiosas intervenciones.

TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE PERU

INTRODUCCION:

Uno de los objetivos del Gobierno Revolucionario es:

"PROMOVER A SUPERIORES NIVELES DE VIDA COMPATIBLE CON LA DIGNIDAD DE LA PERSONA HUMANA, A LOS SECTORES MENOS FAVORECIDOS DE LA POBLACION, REALIZANDO LA TRANSFORMACION DE LAS ESTRUCTURAS ECONOMICAS, SOCIALES Y CULTURALES DEL PAIS".

De acuerdo con este objetivo, la promoción del sector popular debe verse fundamentalmente como una acción del Gobierno para lograr una mejor distribución de la riqueza en beneficio de este sector. Esta distribución de la riqueza está dirigida a conseguir entre otras medidas, la rápida incorporación del sector popular en el proceso revolucionario de reestructuración de una nueva sociedad nacional. Dentro de esta posición, se define el desarrollo como un proceso de promoción económica y social de los sectores populares.

El volumen y las características de la población del sector popular, a quien va dirigida fundamentalmente las acciones del Gobierno Revolucionario; definen una intervención global, que compromete a toda la sociedad en su conjunto, superando las dependencias internas que mantuvieron el "status quo" y que consolidaban el poder económico en favor de una minoría; consciente de ello se ha iniciado en el Perú una auténtica movilización social, a fin de asegurar la participación plena del sector popular, en las decisiones para autorrealizarse, en la concertación de sus intereses interviniendo directamente para concretar las acciones necesarias para alcanzar las metas propuestas; este proceso revolucionario auténtico, legítimo y

de interés nacional configura una modalidad de libre determinación de un pueblo.

El Decreto Ley No. 105-68-FO, del 13 de Diciembre de 1968; creó la OFICINA NACIONAL DE DESARROLLO DE PUEBLOS JOVENES con la finalidad de: Estudiar, Planificar, Proponer y Coordinar las soluciones necesarias a nivel nacional, para intensificar en forma real y efectiva la incorporación de la población de dichos sectores, al proceso de desarrollo socio-económico del país.

Esta Oficina Nacional asesora directamente al Premier en la intervención del sector Público en la tarea de la movilización del sector popular; a fin de lograr su participación en el desarrollo socio-económico del país. Asimismo dirige, controla, promueve y coordina todas las acciones del Sector Privado en favor de los Pueblos Jóvenes.

PRIMERA PARTE:

PLANTEAMIENTO Y DEFINICION DEL PROBLEMA.

PLANTEAMIENTO

LOS PROBLEMAS QUE CONFRONTA EL SECTOR POPULAR, TIENEN SU ORIGEN EN LA SERIE DE CONTRADICCIONES ESTRUCTURALES, QUE COMPROMETE A LA SOCIEDAD PERUANA EN SU CONJUNTO Y CONDICIONAN LOS TERMINOS EN QUE DEBE DARSE LA MOVILIZACION SOCIAL

LAS ACCIONES DIRECTAS DEL GOBIERNO REVOLUCIONARIO CON EL SECTOR POPULAR ESTAN DIRIGIDAS A GARANTIZAR LA PARTICIPACION DE ESTE SECTOR EN EL PROCESO DE CAMBIO QUE DELINEARA UNA NUEVA SOCIEDAD NACIONAL DENTRO DE UN MARCO DE REFORMAS ESTRUCTURALES PLANIFICADAS.

DEFINICION DEL PROBLEMA

El Perú, agrupa una población aproximada de 13'171,800 habitantes, en el área rural habitan 6'332,000 habitantes, y en la urbana 6'839,800. El desequilibrio de oportunidades entre el medio rural y urbano genera un proceso acelerado de urbanización como manifestación más visible de la migración interna, produciendo así la modificación sustancial de las actividades y relaciones urbano-rurales, la

aparición de nuevos centros poblados y el surgimiento de un nuevo sistema de distribución poblacional.

En las ventiún ciudades de más de 25,000 habitantes existentes en el País viven aproximadamente 3'800,000 personas, de las cuales Lima la capital de la República concentra alrededor de 2'500,000 habitantes.

El Perú es un país de actividad económica primaria y de incipiente industrialización tal como se expresa en la siguiente distribución poblacional por sectores económicos y ramas de actividad.

CUADRO No. 1

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTORES ECONOMICOS
(1940-1961) (En miles de habitantes y en porcientos)

Sectores Económicos	1940	%	1961	Relativa	Dif. %
TOTAL	2. 475.4	100.0	3 124.6	100.0	–
Primarios a/	1 590.9	64.3	1 622.0	51.9	12.4
Secundarios b/	426.0	17.2	524.3	16.8	0.4
Terciarios c/	417.3	16.8	825.5	27.3	10.5
Otros no especificados	41.2	1.6	125.8	4.0	2.1

FUENTE: Censo Nacional de Población y Ocupación 1940, Vol. I. VI. Censo de Población, 1961.

CUADRO No. 2

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR RAMAS DE ACTIVIDAD
(1940-1961)

	1940 a/		1961		Dif. %
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	
TOTAL	2 010.1	100.0	3 254.0	100.0	–11.6
Agricultura, Silvicultura, caza y pesca	1 230.7	61.2	1 613.2	49.6	–11.6
Minas	44.7	2.2	68.9	2.1	– 0.1
Manufacturas	230.6	11.5	437.0	13.4	1.9
Construcción	45.7	2.3	108.8	3.3	1.0
Comercio	112.1	5.6	292.4	9.0	3.4
Transportes	51.0	2.5	97.1	3.0	0.5
Servicios	254.1	12.7	505.2	15.5	2.8
No Especificados	41.2	2.0	132.3	4.1	2.1

a/ Cifras corregidas. Boletín de Análisis Demográfico No. 2. Las correcciones corresponde a la P.E.A. femenina.

El análisis de los cuadros precedentes identifican la tendencia de un incremento en el sector terciario, un decrecimiento del sector primario y un estancamiento relativo del sector secundario.

El decrecimiento de las actividades primarias y el estancamiento relativo de las secundarias, reconocidos como los sectores más productivos ha obligado al sector popular a su incorporación masiva, en aquellas actividades terciarias susceptibles de generar en concordancia con sus posibilidades económicas y culturales.

La participación popular en los bienes de producción depende fundamentalmente, de las actividades de servicio que en su mayor parte se dan en las ciudades y que constituyen la intervención económica más representativa del sector popular, a pesar de las limitaciones de esta actividad en cuanto a su productividad y dinamismo. No obstante, el sector popular participa como fuerza de trabajo en los otros sectores económicos.

La distribución de población urbano-rural nacional en las tres últimas décadas ha variado de la siguiente manera:

CUADRO No. 3

	1940	1961	1968	1969
URBANA	2'197,133	4'698,178	6'559,300	6'839,800
RURAL	4'010,834	5'208,568	6'212,500	6'332,000
TOTAL	6'207,967	9'906,746	12'771,800	13'171,800

Análisis Censal. Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes.

Las cifras censales de los años 1940; 1961 y proyectadas nos indica que en el año 1940 por cada habitante en área urbana habían dos en el área rural; en 1961 esta relación había cambiado sensiblemente y tendía a equipararse, las cifras eran, población rural 5'208,568 habitantes y población urbana 4'698,178 habitantes. En la actualidad la población urbana es mayor que la rural y consideramos que esta tendencia debe continuar.

El cuadro de incremento de la población rural y urbana, muestra en cifras la incidencia del sector popular (ecológicamente identificable en Tugurios y Barriadas) en el crecimiento explosivo de la población urbana en los últimos nueve años; consolidando la tendencia de su localización en aquellas ciudades que en este período han tenido expansión industrial y de servicios.

CUADRO No. 4

INCREMENTO DE LA POBLACION RURAL Y URBANA

		1961	1969
Población urbana en ciudades de más de 25,000 habitantes	Sector Popular (Tugurios y Barriadas)	1'335,480	1'998,588
	Otros	1'254,008	1'822,512
Pequeños Pueblos		2'108,690	3'018,700
Medios Rurales		5'208,568	6'332,000
Población Total		9'906,746	13'171,800

Análisis Censal. Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes.

El sector popular que habita en tugurios y barriadas constituye en cifras la mitad de la población de las ciudades de más de 25,000 habitantes; tendencia que no ha sido modificada para el período 1961-1969.

Sub-ocupación y desocupación, a nivel nacional es uno de los principales problemas estructurales que afronta el país, ya que de acuerdo a la información proporcionada por el Censo de 1961, sobre una población total 9'906,800 habitantes, la tasa de ocupación en el país, de la población económicamente activa (PEA*), representa el 88.13% (2'753,800), y la tasa de desocupación es de 11.86% (370,000); y si en base a lo anterior, hacemos un análisis de la población ocupada (2'753,800) vemos que ella se desagrega en: 97% de la población sub-ocupada (2.671,100) y 3% de población adecuadamente empleada (82,700); de lo que se desprende, que la situación del problema ocupacional, afecta a las mayorías nacionales; esta alta tasa de sub-empleo significa una situación negativa, de la estructura de trabajo, y es uno de los frenos para el desarrollo.

El sector popular urbano concentrado en las ciudades de más de 25,000 habitantes representa actualmente una población económicamente activa de 1'000,000 de habitantes**. De los cuales están sub-empleados 400,000 personas y 50,000 desocupados.

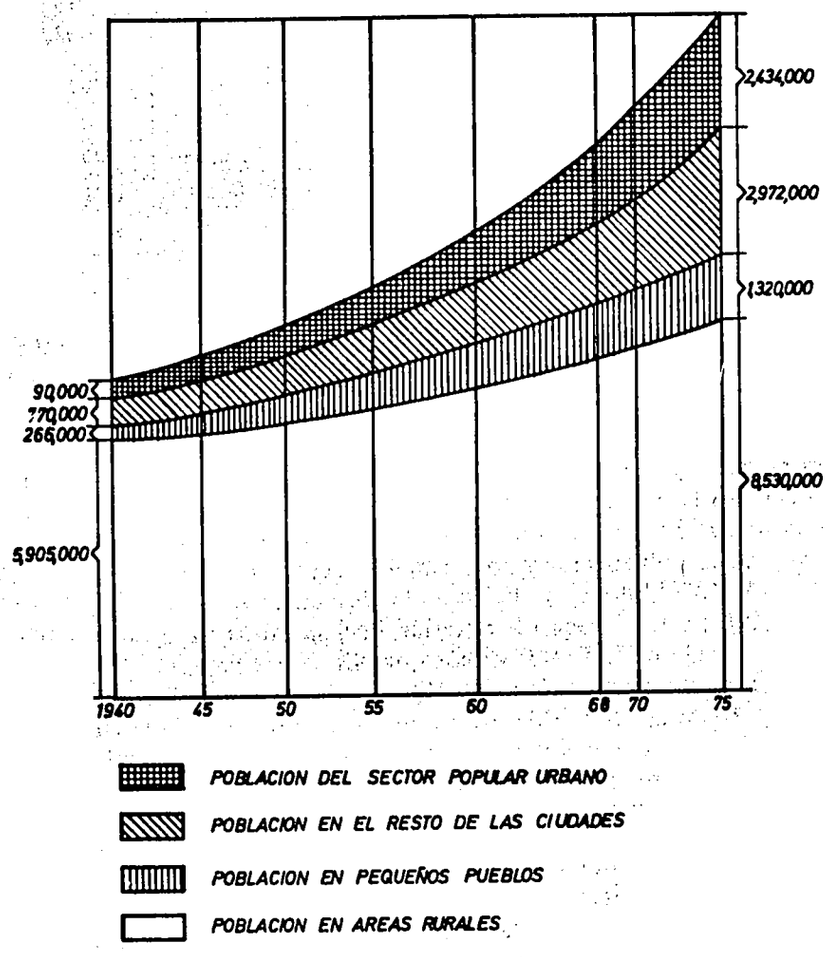
Una minoría dependiente de grupos económicos externos ejerce el control de los medios de producción, lo que le permitió a ésta la orientación del poder político de acuerdo a sus intereses, y la imposición de una ideología, que legitimizó el sistema y el modo de dominación interna.

* PEA. Población de 5 a 60 años (3'124,600).

** Estudio de Ocupación. Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes.

GRAFICO Nº 1

INCREMENTO DE LA POBLACION RURAL Y EN RAPIDA URBANIZACION



Estas relaciones de dominación y dependencia han sido cuestionadas en los últimos años y están siendo modificadas estructuralmente por el Gobierno Revolucionario: en el frente externo se ha afianzado la Soberanía Nacional e internamente se ha iniciado la Reforma Agraria. Como consecuencia de la situación del pasado, la actividad productiva del país ha sido orientada y se ha expandido en contradicción con los intereses del sector popular, imposibilitando el surgimiento de una base económica para su desarrollo.

En el sistema interno de dominación se distinguen tres estratos sociales: uno minoritario dominante, uno medio incipiente y una mayoría dominada que conforma el sector popular y que comprende a las tres cuartas partes de la población total del país.

Analizando internamente el sector popular urbano se observa que una pequeña minoría de éste participa de manera estable en la actividad económica y está constituida por obreros asalariados, productores artesano-industriales, comerciantes minoristas y otros en diversos servicios. La gran mayoría de población de este sector no es absorbida o es expulsada por el sistema productivo como resultado de las características propias del sistema dependiente de nuestra sociedad.

El sector popular, no obstante su elevada tasa de morbilidad y mortalidad infantil, tiene un crecimiento poblacional explosivo debido al elevado registro de natalidad sobre todo en las áreas rurales y urbanas ecológicamente marginadas. El crecimiento de la población del sector popular urbano se acentúa por las fuertes corrientes de migración interna y en menor grado por las mejoras en la atención de la salud y en las condiciones genéricas de saneamiento.

Aparentemente la posición del control de la natalidad disminuiría las presiones de este crecimiento explosivo, pero no la reconocemos como legítima para los intereses y futuro de la sociedad peruana. Nuestra posición frente a este reto poblacional es y será simplemente el desarrollo.

El sector popular distribuído por edades representa una población joven: tres de cada cinco habitantes tiene menos de 21 años y la esperanza de vida del habitante es apenas de 35 años.

Tres de cuatro personas (73%) de la población total nacional están en edad de trabajar* de ella el 44% es económicamente activa; y aproximadamente el 50% de ésta se encuentra adecuadamente ocu-

* De 5 a 60 años.

pada con un trabajo estable y con un ingreso mínimo de S/ .2,000.00 mensuales; el 40% está sub-empleada y el 10% se encuentra desocupada.

La población adecuadamente empleada que trabaja en ramas de actividad productiva y con ingresos estables, se distribuye principalmente en los siguientes grupos:

Obreros industriales y mineros.

Pequeños propietarios de terrenos agrícolas.

Productores artesano-industriales, comerciantes minoristas y otros en servicios.

Grupo emergente de campesinos, cooperativistas agro-industriales.

Empleados de ingresos bajos.

Como sub-empleados se pueden distinguir los siguientes grupos:

Obreros asalariados en ocupaciones inestables y con actividad poco productiva.

Feudatarios y jornaleros eventuales.

Artesanos, vendedores ambulantes y servidores domésticos.

Otros trabajadores en actividades de baja productividad.

La crisis económica de Setiembre de 1967 ha acentuado el sub-empleo y ha incrementado notablemente la desocupación, constituyéndose una situación coyuntural que afecta más directamente al sector popular.

El desequilibrio en la distribución de los ingresos para la población remunerada se ha acentuado de manera genérica en todas las ramas de actividad económica. El 1.9% de esta población se apropia del 41.4% del ingreso total, y el 90% de la población remunerada tiene ingresos menores de S/. 30,000.00 al año, participando del 40,6% del ingreso total. En el cuadro No. 5 se representa la distribución del ingreso de la población ocupada, como sigue:

CUADRO No. 5

PERU: ESTIMACIONES DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO POR TRAMOS
1 9 6 3

Tramos de ingreso (ingresos anuales en soles)	Ingreso Total	Población Ocupada
	En porcentajes del total	
Menos de 3000	1.4	9.2
3000 a 5000	7.8	32.7
5.000 a 10.000	9.7	22.9
10.000 a 20.000	20.8	24.5
20.000 a 30.000	2.9	1.8
30.000 a 50.000	12.5	6.0
50.000 a 100.000	3.5	1.0
100.000 y más	41.4	1.9
TOTAL	100.0	100.0

FUENTE: Instituto Nacional de Planificación.

En el Cuadro No. 5 el nivel de subsistencia considerado en S/. 20,000.00 de ingresos anuales comprende el 89.3% de la población económicamente activa nacional; de este estrato poblacional, la población del sector popular urbano significaba la mayoría de los comprendidos entre 5,000 y 20,000 de ingresos anuales (47,4%) y el resto lo integraba la población campesina.

CUADRO No. 6

INGRESOS DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DEL SECTOR POPULAR URBANO EN LAS CIUDADES DE MAS DE 25,000 HABITANTES
1 9 6 9

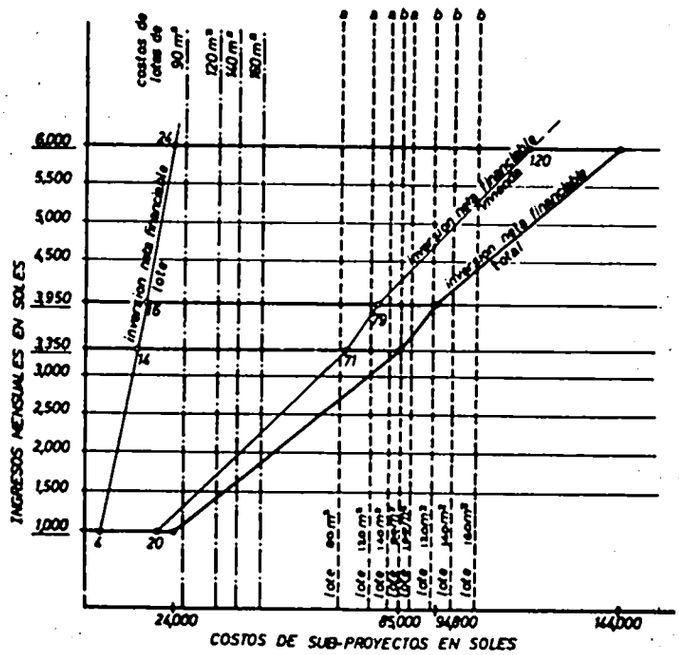
INGRESO EN SOLES	POBLACION	%
Sin Ingresos	22,766	8%
249	8,537	3%
250 a 499	17,075	6%

500	a	999	28,478	10%
1000	a	1999	54,071	19%
2000	a	2999	45,533	16%
3000	a	4999	54,071	19%
5000	a	7499	22,766	8%
7500	y	más	31,305	11%
TOTAL PEA. del sector popular urbano en Ciudades de más de 25,000 habitantes.			284,585	100%

GRAFICO Nº 2

FUENTE:
"TERMINOS DE REFERENCIA DEL PROGRAMA DE VIVIENDA LA CHALACA-CALLAO" ROBLES-MUÑOS FEBRERO 1969

a = costo vivienda minima incompleta (70 %) 40 m² techados S/. 41,094
b = costo vivienda minima completa 40 m² techados S/. 58,842



En el Gráfico No. 2 se ha representado la correlación existente entre ingresos mensuales y los costos de habilitación urbana referente a lote, servicios y vivienda*; con la finalidad de analizar la accesibilidad** del sector popular urbano a estos bienes.

Comparando los resultados del Gráfico No. 2 con la distribución del ingreso de la P.E.A. del sector popular urbano expresada en el Cuadro No. 5, se deduce lo siguiente: que el 54% de la población cuyos ingresos mensuales son menores a S/. 2,000.00, sólo tienen accesibilidad a lotes y servicios de 90 m2. a 160 m2. sin posibilidad

CUADRO No. 7

VARIACIONES PORCENTUALES DE LAS PROPORCIONES DE LOS TIPOS DE GASTO EN FUNCION DEL INGRESO
FUNCION LOGARITMICA

Valores de (Ingreso mensual)	Alimentacion %	Vivienda %	Indumentaria %	Diversos %
1,000	70.12	13.72	7.84	8.32
2,000	62.41	18.02	9.25	10.32
3,000	62.80	20.65	10.99	5.56
4,000	56.02	19.67	10.77	13.54
5,000	53.97	20.82	11.57	13.64
6,000	52.02	21.42	12.12	14.44
7,000	50.75	21.78	12.45	15.02
8,000	49.46	22.15	12.81	15.58
9,000	48.33	22.46	13.12	16.09
10,000	47.33	22.74	13.39	16.54
11,000	46.41	22.98	13.65	16.96
12,000	45.57	23.19	13.89	17.35
13,000	44.81	23.39	14.09	17.71
14,000	44.11	23.56	14.29	18.04
15,000	43.45	23.73	14.48	18.34
16,000	42.83	23.87	14.65	18.65
17,000	42.26	24.01	14.81	18.92
18,000	44.20	25.57	15.84	14.39

** A precios de mercado y financiadas en las condiciones actuales.

** Se considera como amortización mensual el 20% del ingreso mensual que de por sí ya es muy alta; si se asumiera una menor se reduciría la accesibilidad del sector popular.

de pago para vivienda, que el 16% de la población del sector popular urbano con ingresos mensuales comprendidos entre S/. 2,000.00 y S/. 3,000,00 tiene acceso sólo a lote, servicios y vivienda en dimensiones de lotes que van de 90 m2. a 120 m2.; y que el resto de la población del sector popular (38%) que tiene ingresos mensuales superiores a S/.3,000.00 es la que tendría plena accesibilidad a programas de Urbanizaciones Populares y Vivienda de bajo costo cuya inversión neta financiable total fluctuara entre S/. 80,000.00 y S/.144,000.00.

En el Cuadro No. 7 se representa las variaciones porcentuales de las proporciones de los tipos de gasto en función del ingreso; en él se observa la alta incidencia de los gastos de alimentación y vivienda para los estratos de ingresos bajos que corresponden al sector popular y que tipifican una economía de subsistencia; así para el 54% de la población del sector popular urbano que tienen ingresos mensuales menores de S/. 2,000.00 (Ver cuadro No. 6) los gastos de alimentación abarcan más del 60% del ingreso y los gastos de vivienda el 20%. En estas condiciones observadas en la distribución del gasto, del sector popular urbano, poco queda para gastos de indumentaria y diversos, estos últimos comprenden la atención de servicios tan imprescindibles como la educación, el transporte o la atención de la salud.

Esta interpretación del tipo de gasto en función del ingreso no hace sino confirmar la situación económica deprimida del sector popular y la necesidad de transformaciones estructurales y de una auténtica movilización social para lograr la promoción económica y social de las mayorías nacionales.

La intervención popular se ha generado espontáneamente en torno a intereses específicos de grupos de población no articulados, sin constituir un frente interno.

El reclamo del campesinado al Estado, en los últimos tiempos se canalizó en torno a su interés por la propiedad de la tierra agrícola; y constituyó la presión más fuerte para el cambio del sistema que regía su tenencia.

El Gobierno Revolucionario consciente de la necesidad de un cambio organizado ha iniciado la Reforma Agraria para lograr la participación plena e irreversible del campesinado en los medios de producción.

La propiedad de la tierra y la vivienda en el área urbana ha significado seguridad para el sector popular, ante la imposibilidad de la atención de sus intereses básicos como conseguir trabajo e ingresos

estables. Sin embargo, en los últimos tiempos se observa una fuerte presión para conseguir el acceso de las mayorías a los bienes de producción presentándose en la actualidad como única alternativa el sub-empleo para un gran volumen de esta población.

Los obreros, grupo minoritario del sector popular, más sensible a los intereses básicos, han presionado a través de la lucha sindical para lograr sus conquistas, derivando algunas veces en conflictos de carácter político.

SEGUNDA PARTE:

LINEAMIENTOS POLITICOS DE LA MOVILIZACION DEL SECTOR POPULAR.

INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA ACCION.

La movilización del sector popular abre las posibilidades para una mayor participación en las decisiones que afectan su autorrealización, impulsan la rápida concertación de sus intereses y viabilizan la concresión de las acciones, para alcanzar las metas propuestas.

La participación popular es imprescindible para consolidar las transformaciones estructurales y, a su vez, éstas con el impulso natural de aquella participación. La movilización social como vía revolucionaria para lograr los cambios necesarios se debe institucionalizar y consolidar a través de organizaciones que correspondan a los intereses fundamentales del sector popular e implica la creación de un sistema de organización y de un liderazgo genuino. El pueblo así organizado asegura su participación en el poder político y económico que gobierna una sociedad global y posibilita internamente una plena accesibilidad de todos sus integrantes al ejercicio del poder.

La consolidación política y económica del sector popular implica necesariamente el debilitamiento, de los sectores dominantes al cambiarse los términos del ejercicio del poder. El afianzamiento de los intereses populares generará nuevas actitudes y lealtades que deben ser canalizadas hacia la configuración de una nueva sociedad.

El Estado identificado con el sector popular ejercerá su acción de gobierno en concordancia con fines e intereses fundamentales y

adecuará para ello instituciones, recursos, acciones, etc. garantizando los cambios necesarios para configurar una nueva sociedad nacional. Con este fin ha retomado la iniciativa en las decisiones que afectan a toda la problemática nacional.

LAS ORGANIZACIONES POPULARES.

El sector popular a través de sus organizaciones participará en el poder político y en el proceso de cambio iniciado, ya que todo cambio estructural significa en última instancia un cambio político.

La organización en torno a intereses fundamentales, además de implicar acceso al poder, implica también acceso a los bienes y servicios que la sociedad produce y acumula. Para ello es necesario la participación del sector popular en los medios de producción.

EL SECTOR PRIVADO

El Estado ha delineado las inversiones sectoriales en el plan económico social, en función del desarrollo del país, adecuando las actividades del Sector Privado en beneficio de los intereses fundamentales de las mayorías nacionales.

TERCERA PARTE:

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DEL SECTOR POPULAR URBANO.

Uno de los objetivos del Gobierno Revolucionario es la configuración de una nueva sociedad mediante las transformaciones estructurales necesarias. La Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes en su Plan Nacional propone también soluciones estructurales. Desde este punto de vista los problemas de Vivienda, Salud, Educación, etc., son expresiones del modo como estuvo organizado el sistema productivo de nuestra sociedad y de la jerarquización de las clases sociales dentro del sistema de dominación interna y dependencia exterior.

A corto plazo la solución de estos problemas implicará entre otros cambios elevar ingresos y ocupación estable al sector popular, lo que no se consigue sin una previa modificación del sistema de dominación y dependencia; esto significa el acceso de las mayorías nacionales al poder político y a la propiedad de los recursos: capital,

producción, etc. que les permita iniciar su promoción económica, social y cultural.

Se reconoce de la existencia de la acumulación de bienes de producción, de capital financiero, de bienes de consumo, de tierras, vivienda y servicios que deben redistribuirse en función de los nuevos intereses del sector popular. El uso de los bienes de producción a través de la autogestión, la participación popular en los beneficios de la actividad económica, no sólo en lo que le corresponde como factor trabajo, sino también en los otros factores como el capital financiero. El gobierno del capital para el financiamiento del desarrollo proveniente de aportes directos del sector popular y transferencias del Sector Público y Privado.

Con relación al consumo deberá constituirse la demanda organizada del sector popular que implica que todos los consumidores se unifiquen en torno a sus intereses comunes y participen así en las decisiones del mercado fijación de precios, calidad, productos a consumir, etc.- A corto plazo se logrará el acceso del sector popular a la propiedad de tierras y viviendas a fin de lograr la utilización plena de estos bienes. También se deberá reservar las tierras de expansión con fines de uso urbano, para evitar su especulación y conseguir la participación del sector popular en el mercado y producción de viviendas que satisfagan sus expectativas.

Y se propiciará la autogestión en la administración de los servicios, adecuando su extensión a las necesidades objetivas de los asentamientos populares.

LINEAS DE ACCION A CORTO PLAZO

De conformidad con la política delineada anteriormente serán necesarias las siguientes acciones inmediatas:

- Reformas estructurales que comprometen a toda la sociedad en su conjunto encaminadas a consolidar la base económica y la participación plena del sector popular.
- Instrumentalización del sistema nacional de organizaciones populares para lograr el desarrollo económico y social.

Un nuevo ordenamiento jurídico, a través de la promulgación de la Ley de Pueblos Jóvenes que ordenará las aperturas política, económica y social necesarias para la promoción del sector popular de acuerdo con los objetivos del Gobierno Revolucionario y su integración definitiva a una sociedad nacional delineada de acuerdo a los intereses de los grupos emergentes.

PREGUNTA Y RESPUESTA SOBRE EL TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DEL PERU

Pregunta (de Chile)

Para mí ha quedado bastante clara la estrategia aplicada por el Perú para abordar el problema de los "pueblos jóvenes" en el aspecto de Vivienda, pero no así la estrategia para el aspecto del desarrollo urbano. Debido a la magnitud del problema y a la calidad del problema, creo que han tenido que hacer adaptaciones en las técnicas. ¿Cuáles han sido estas técnicas, que tal vez quedaron implícitas en la exposición.?

Respuesta

En la estrategia del desarrollo urbano frente a uno de los factores que más preocupa, el de la rápida migración o el de la rápida urbanización, el Instituto de Planificación ha adoptado la determinación de "polos en desarrollo" o "polos compensatorios". Paralelamente a esta reorganización administrativa que se ha realizado en el sector público, el Instituto Nacional de Planificación también ha delineado una política de regionalización, en la cual se han indicado las inversiones sectoriales que deben darse en cada uno de estos lugares y los tipos de infraestructura para el desarrollo que deben incrementarse a corto y mediano plazo.

TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE GUATEMALA

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA POLITICA DE DESARROLLO URBANO EN GUATEMALA

1. DEFINICION DEL PROBLEMA

De cualquier forma que se estudie el desenvolvimiento de un país, inclusive si se estudia sólo su desarrollo económico, es inevitable el descubrir que, en mucho, éste depende de la transformación de la sociedad de rural-agrícola a industrializada-urbana. Sin embargo esta transformación puede ocasionar problemas prácticos superiores a las posibilidades del país de resolverlos. Albert Meister ha manifestado: "Los países en vías de desarrollo...presentan el serio peligro de la urbanización precediendo a la industrialización. Así es como, a consecuencia de un crecimiento demográfico demasiado rápido, más bien que por la atracción que ejerce la forma de vida urbana, los habitantes de los distritos rurales están invadiendo pueblos y ciudades, los cuales son poco más que centros comerciales modernos y lujosos. Alrededor de ellos las poblaciones inmigrantes crean amplias fajas de barriadas miserables, mientras que el pueblo o ciudad huésped carece de los recursos para proporcionar a los recién llegados trabajos, vivienda decente, servicios públicos mínimos, aun la protección rudimentaria para la salud e higiene."

Esta condición hace que la situación de los países poco desarrollados sea enormemente díficil y amenaza el éxito de su desarrollo.

Guatemala según Leonard Reissnan en su estudio comparativo de 45 países "Una teoría sobre Urbanización" se encuentra según el siguiente cuadro en la etapa I fase d) sociedades en proceso de urbanización:

Etapa de desarrollo	País
ETAPA I	
a) Sociedades subdesarrolladas	Belice Congo (Leopoldville) Indonesia
b) Sociedades en proceso de nacionalización	Filipinas Turquía El Salvador
c) Sociedades en proceso de industrialización	India Rodesia del Norte República Dominicana Tailandia
d) Sociedades en proceso de urbanización	Corea Rodesia del Sur Perú Egipto Guatemala
ETAPA II	
a) Sociedades en transición	México Brasil Nicaragua
b) Sociedades en proceso de industrialización	Grecia Portugal
c) Sociedades Urbanas desequilibradas	Colombia Panamá
ETAPA III	
a) Sociedades urbanas en transición	Ningún caso
b) Sociedades rurales equilibradas	Noruega Irlanda
c) Sociedades urbanas industriales	Italia Hungría Polonia
d) Sociedades industriales equilibradas	Francia Canadá

Etapa de desarrollo	País
ETAPA IV	
a) Sociedades metropolitanas desequilibradas	Chile Argentina
b) Sociedades metropolitanas	Dinamarca Austria Alemania Occidental Israel Inglaterra Estados Unidos Países bajos

La característica sobresaliente de este tipo (caso Guatemala) es que el crecimiento urbano toma lugar antes de un crecimiento industrial comparable. Vale la pena citar a Pye acerca del Asia Sudoriental, porque sus conclusiones son muy aplicables en otras partes:

> "Es extremadamente significativo que el rápido crecimiento de todas las ciudades en el área ocurrió casi sin estímulo del desarrollo Industrial...En Asia Sudoriental, la gente es atraída a las ciudades por la esperanza de que serán capaces de encontrar una forma de vida y un nivel de vida que dependen del desarrollo industrial. Por supuesto, también la gente es empujada hacia las ciudades por la quiebra de la economía campesina bajo las presiones del crecimiento de la población y la comercialización".

Aquí es donde estriba la tragedia. El crecimiento urbano bajo tales condiciones significa que la economía es generalmente incapaz de soportar a aquellos que vienen o han sido empujados a la ciudad. Sea que hayan sido empujados por la pobreza rural o atraídos a la ciudad por razones positivas, el resultado es el hacinamiento en estas ciudades a tal punto que no pueden proveer a las poblaciones que contienen. Las ciudades son los recipientes impreparados de una corriente de población del campo, que llega a la ciudad sin tener la habilidad ni la oportunidad para el empleo.

La expansión urbana bajo tales condiciones, podría ser solamente la senda hacia la mayor miseria, para el mayor número.

Los países que se encuentran en esta condición, donde el crecimiento urbano ha progresado más rápidamente que el crecimien-

to industrial, están generalmente en una situación peor aún que las naciones completamente subdesarrolladas. En el último caso, al menos, el grueso de la población es todavía rural, vive fuera de la ciudad y aún arraigada al pasado y a la tradición, por la posible seguridad que pudiera obtenerse de ese vínculo. No se pretende glorificar la tradición por sí o romantizar el campo, pero, en este caso, son menores los males. La pobreza rural no es más agradable que la pobreza urbana, pero esta última puede ser peor, porque el individuo tiene menos recursos comunales disponibles para sí en la ciudad que en la aldea. La gente en las ciudades de la etapa I, Sociedades en proceso de urbanización, talvez no tiene otra alternativa que entre la pobreza rural y la miseria urbana; pero, habiendo escogido la migración hacia la ciudad, sufren la mayor parte de las desventajas de tratar de vivir en un medio ambiente extraño.

Ahondando más en el caso de Guatemala se encuentran según el Ing. Jorge Arias en su estudio de junio de 1965, "La concentración Urbana y las Migraciones Internas" datos reveladores (ver cuadro siguiente).

NUMERO DE HABITANTES DE LAS CABECERAS MUNICIPALES, SEGUN TAMAÑO DE LAS MISMAS

Cifras absolutas y relativas
(Censos de población de 1950 y 1964)

	1964				1950			
	Cabeceras		Habitantes		Cabeceras		Habitantes	
	No.	Por Ciento	No.	Por Ciento	No.	Por Ciento	No.	Por Ciento
República	324	100.0	1,438.061	100.0	315	100.0	866.139	100.0
Más de 100,000	1	0.3	572,937	40.0	1	0.3	284.276	32.8
25.000 - 99.999	1	0.3	45.195	3.1	1	0.3	27.672	3.2
10.000 - 24.999	12	3.7	176.905	12.2	3	1.0	37.218	4.3
5.000 - 9.999	30	9.3	198.102	13.8	19	6.0	129.478	14.9
2.000 - 4.999	73	22.5	231.385	16.1	63	20.0	191.871	22.2
1.500 - 1.999	46	14.2	79.992	5.6	29	9.2	50.129	5.8
1.000 - 1.499	51	15.8	64.560	4.5	57	18.1	67.765	7.8
500 - 999	76	23.4	57.581	4.0	81	25.8	57.927	6.7
200 - 499	29	9.0	10,660	0.7	53	16.8	18.799	2.2
Menos de 200	5	1.5	744	0.1	8	2.5	1.004	0.1

Fuente de Información: publicaciones de la Dirección General de Estadística, Guatemala.

"El cuadro mencionado contiene información sobre una serie de lugares poblados que, ya por su tamaño, ya por sus condiciones, no pueden considerarse realmente como lugares urbanos. Al mismo tiempo, y esto es aplicable a toda la información que se dé sobre población en lugares poblados, debe señalarse que existen algunas concentraciones de población con mayor número de habitantes que varios de los lugares que se han tomado en cuenta, pero que por no ser cabeceras municipales, han quedado al margen de la tabulación. Por consiguiente, para poner de relieve lo importante de la tendencia a la concentración urbana, conviene limitar la comparación a aquellas poblaciones que por su tamaño pueden considerarse importantes desde tal punto de vista. Si se toma para dicho

fin los lugares poblados con 10,000 o más habitantes, se encuentra que mientras en 1950 sólo había cinco poblaciones que superaban dicho límite, para 1964 prácticamente el número de dichas poblaciones se había triplicado pues aparecieron 14 lugares con poblaciones que excede dicho límite inferior; y mientras en 1950 la población de esos cinco lugares era de 349,166 habitantes, o sea un 40.3% de la población de cabeceras municipales, en 1964 la población de los 14 lugares acusó una cifra de 795,037 habitantes, o sea un 55.3%de la población de las cabeceras, indicando así la importancia creciente de las ciudades mayores".

Para fines de comparación internacional, la Oficina de Población de las Naciones Unidas ha considerado como población urbana la de aquellos lugares poblados con 20,000 o más habitantes. Desde ese punto de vista, Guatemala cuenta con cuatro ciudades que superan dicho límite, y a las que corresponde una población total de 665,206 de la cual un 86%está concentrada en la ciudad de Guatemala, corroborando así la tendencia megacefálica de las concentraciones urbanas características de Latino América. No hay que olvidar que la América Latina constituye un ejemplo casi único de una civilización urbana centenaria, pese a su estructura típicamente agraria. La evolución de las ciudades en esta parte del continente ha obedecido en parte importante a la significación político-social de las mismas, y hasta recientemente han aparecido nuevos factores relacionados con el proceso de industrialización, que hace cambiar el patrón de desarrollo ya conocido.

La tendencia antes señalada a la megalocefalía se pone de manifiesto en los estudios comparativos hechos con relación a Latinoamérica, en los cuales aparece que en 13 de los 16 países respecto a los cuales se tiene información reciente, más de la mitad de la población urbana (más de 20,000 habitantes) se encuentra concentrada en una ciudad. La ciudad de Guatemala, con una población que excede el medio millón, duplicó su número de habitantes en los 14 años del período intercensal, y aunque las cifras de ambos censos no son estrictamente comparables, porque la población dada para 1964 incluyó a la población rural, la importancia de ésta es mínima.

Así en 1950 apenas significó un 3.5%de la población urbana del municipio, y ahora es posible que, con la incorporación a la parte urbana de áreas que todavía en 1950 fueron conceptuadas como rurales, su importancia relativa aún sea menor. Por otra lado, hay población de municipios vecinos al de Guatemala que forman parte del área metropolitana, y que bajo un concepto tal, deberá incorporarse a la población urbana, pero que en el estado actual de las

tabulaciones censales es díficil aún de estimar. Con la inclusión de dicha población, se puede estimar que la población de la ciudad de Guatemala está alrededor de los 600,000 habitantes. En el período de 14 años, la población de la ciudad de Guatemala se incrementó en un 101.5% lo que significa un crecimiento geométrico medio del 5.13% anual. Si se asumiera que el crecimiento natural de la ciudad fuera igual al del país, que resultó ser del 3.28% anual, sólo un 64% del crecimiento de la misma podría atribuirse a tal causa, y por consiguiente, el 36% restante debe atribuirse a un crecimiento por movimiento interno de la poblacion, o sea el saldo neto de la migración interna con relación a dicha área.

La segunda ciudad en importancia es Quezaltenango. En 1950 tenía una población de 27,672 habitantes y en 1964, 45,195 habitantes, o sea que mostró un incremento del 63.3% que es ligeramente inferior al crecimiento global de la población de lugares poblados (66%). Sin embargo, su importancia relativa a la población de la capital sí disminuyó, ya que en 1950 constituía un 9.8% y en 1964 un 7.8%. Eso da una idea de la mayor concentración en la principal ciudad aumentando su carácter megacefálico.

Las otras dos ciudades cuya población es superior a los 20,000 habitantes según el censo de 1964, son Escuintla y Puerto Barrios, con 24,832 y 22,242 habitantes respectivamente, que deben compararse con las registradas en 1950 que fueron de 9,760 y 15,155 habitantes respectivamente. El crecimiento de Escuintla alcanzó a un 154% en los 14 años, lo que significa una tasa geométrica anual de cerca de 7%, es decir, mayor que el de la capital. El incremento de Puerto Barrios fue inferior al del país (66%).

Proyecciones para el futuro demográfico del país indican lo siguiente:

Proyección A

Año	Pob. Total	Pob. Urb.	%Urb.	Pob. Rural	% Rural
1969	5,064.941	1,868.622	36.9	3,196.319	63.1
1974	5,947.193	2,372.079	39.9	3.575.114	60.1
1979	7,046.958	3,022.058	42.9	4,024.900	57.1
1984	8,383.369	3,843.945	45.8	4,549.424	54.2
1989	10,036.357	4,881.177	48.6	5.155.180	51.4

Proyección B

Año	Pob. Total	Pob. Urb.	%Urb.	Pob. Rural	% Rural
1969	5,018.692	1,843.077	36.7	3.175.615	63.3
1974	5,741.646	2,253.042	39.2	3,488.604	60.8
1979	6.528.787	2,715.555	41.6	3,813.323	58.4
1984	7.353.692	3.210.364	43.7	4.143.328	56.3
1989	8,178.004	3.716.427	45.4	4,461.577	54.6

En ambos casos para 1999 se espera que la población urbana del país sobrepase al 50% del total. En el caso de la ciudad de Guatemala para 1989 habrán 2 millones de habitantes o sea cerca del 20% de la población total y el 40% de la urbana.

El significado de estas proyecciones trasciende de lo que es meramente crecimiento demográfico y concentración o dispersión poblacional. Su importancia es vital al analizar el ingreso per cápita futuro; las necesidades en servicios como educación, salud, vivienda y otros factores económicos de importancia. Asimismo en cuanto se refiere a transformaciones sociales y técnicas en nuestra población.

En particular podemos observar el caso de la ubicación manufacturera que arroja cifras reveladoras. Más del 65% de las industrias con más de 5 trabajadores y el 61% de la fuerza laboral en dichas operaciones se encuentran en la capital. El total para el departamento de Guatemala en el caso de las industrias con más de 5 empleados es de 68.87% y de la fuerza laboral el 67.18%. Existen otras áreas industriales pero de mucho menos magnitud así: Quezaltenango con el 4% del empleo industrial; Escuintla con el 6.96%; el eje Villa Nueva-Villa Canales-Amatitlán-Palín y finalmente otros puntos menores como Puerto Barrios-Sto. Tomás, Antigua, etc.

Esta situación plantea la disyuntiva de pensar en la conveniencia de formular una política de desarrollo urbano que contempla un crecimiento planificado o continuar con ritmos y patrones naturales sin ordenamiento. Si la población estará dispersa o se concentrará en centros urbanos; si se concentrará en todos los centros urbanos o sólo en unos; si en la capital y tres o cuatro polos o si sólo en la capital es motivo de atención puesto que la inversión pública tendrá que seguir o fomentar estos movimientos estructurales ya que, de lo contrario, corre el riesgo de caer en un vacío o no ser ni suficientemente ni a tiempo.

Se decía anteriormente que el crecimiento de la ciudad de Guatemala en sólo 14 años, fue del 101.5%, del cual se le atribuía un 64% al crecimiento natural y el 36% restante al ocasionado por el movimiento migrativo interno.

La capacidad de trabajo instalada en la ciudad no ha sido suficiente para generar los recursos necesarios demandados por tal incremento y, es de aquí, que la misma capacidad productiva de viviendas se haya visto totalmente afectada, dando lugar al aparecimiento constante de tugurios, tanto en la periferia como en las mismas zonas céntricas de la ciudad.

Recientemente fue preparado por el Licenciado Adán Rodríguez, un estudio titulado "Las Poblaciones Marginales Urbanas de la Ciudad de Guatemala".

En dicho estudio, luego de hacer una serie de consideraciones relativas al origen y proceso de las áreas en cuestión, se entra al análisis de las mismas, haciendo referencia a su tipología y rasgos que las caracterizan, se concluye en que la marginalidad representa grados ascendentes y descendentes, relativos a niveles y clases y de ahí que la misma se manifiesta a través de tres formas cuyo origen es su asentamiento ecológico y que da por resultado el que estas tres formas correspondan a tres tipos diferentes de marginalidad urbana.

I. Sector Planificado
II. Sector no Planificado (tugurios)
III. Sector Urbano Rural

Siendo en esta forma la marginalidad representada en los dos segundos tipos, la que nos interesa, es alrededor de ésta que han girado la mayor parte de los estudios realizados y se ha llegado a cuantificarlos con cierto grado de aproximación, dado que su misma modalidad no permite que se obtengan datos verídicos acerca de su situación real. De los análisis que se han efectuado, se ha llegado a la conclusión de que en la capital de Guatemala existen aproximadamente 10,000 familias que habitan las áreas marginales, valga decir, en covachas en zonas insalubres y carentes de todo tipo de servicios. Este número de familias está representado por aproximadamente unos 42,000 habitantes.

CAPITULO II

POLITICAS Y LEGISLACION

Para resolver estos problemas, el Gobierno de la República ha tomado dos vías de solución. Ambas dentro de cierta tradicionalidad pero con un grado relativo de efectividad, son estos: la regionalización de la inversión pública con el fin de fortalecer diversas áreas de la República cuyo crecimiento es estático o decreciente y, por consiguiente, son exportadores de población y los centros urbanos de esas zonas que, lejos de incrementar su funcionalidad, se estancan y no ofrecen oportunidades a los habitantes, y la política de vivienda.

En el inicio los planes de regionalización se llevaron a cabo dentro de un sistema de estudio que propuso la División del país en áreas geográficas coincidentes con las divisiones político-administrativo existentes. Su efectividad no ha sido la deseada por la implicación que conlleva este tipo de delimitación y que es la de hacer comparativa la inversión en tal región sobre la inversión en las otras.

Por ello se ha llegado a adoptar el criterio de lo que llamamos la "región-programa" o aquel el espacio cuyas características hacen factible tomar decisiones para una programática integral. De tal manera que los programas de inversión pública puedan ser orientados y diseñados a la solución de problemas en esos espacios.

Esta política hace posible que las inversiones sean complementarias y que los programas de vivienda, salud, educación, agricultura e infraestructura obedezcan a lineamientos integrales que emanan del Consejo Nacional de Planificación Económica y se implementan sectorialmente en forma coordinada.

La esperanza, y sólo así se le puede llamar, es que en alguna forma este sistema mejore las situaciones de cada espacio, de tal forma que se generen fuentes de trabajo en ellos y se encaucen las migraciones internas hacia centros definidos aliviando así la presión demográfica sobre los centros que hoy día la reciban en exceso.

CAPITULO III
ACCIONES QUE SE HAN TOMADO PARA RESOLVER EL PROBLEMA

El Instituto Nacional de la Vivienda, seriamente preocupado por el problema de la marginalidad que constantemente presenta incrementos de consideración, ha tratado dentro de sus posibilidades, hacer los estudios necesarios y actuar en forma directa acerca de dicho problema. Es en esta forma como en la actualidad está concluyendo la erradicación de un tugurio de aproximadamente 185 familias asentadas en uno de los lugares más céntricos de la ciudad capital y que se denomina San Diego; dicha erradicación está próxima a concluirse, quedando pendiente el traslado de únicamente 85 familias a viviendas que ya se encuentran en su fase final de construcción. Por otro lado, está en proceso la rehabilitaciôn de otro tugurio de aproximadamente 700 viviendas, asentado en el lugar denominado La Verbena; dicha rehabilitación incluye la adjudica-

ción de lotes en propiedad, introducción de agua potable a las viviendas, construcción de un sistema de drenajes de aguas servidas, remodelación de calles y avenidas y como fase final la rehabilitación en sí de las propias viviendas, la cual incluirá la construcción de los servicios más indispensables de las mismas.

Una tercera acción conducente a la mejora de la situación marginal en la ciudad, lo constituye la serie de estudios de otras áreas marginales que en la actualidad, está llevando a cabo el Instituto Nacional de la Vivienda.

Tales estudios están encaminados a buscar soluciones factibles y es por ello que los mismos se han iniciado con la realización de censos de población, vivienda y económicos, en dos asentamientos de considerable magnitud: el primero llamado "La Limonada", cuya ubicación está en una zona muy céntrica de la ciudad y que consta de 2116 viviendas, y el segundo que se encuentra ubicado en una de las principales áreas de gran importancia para el desarrollo de la ciudad.

Tal asentamiento se denomina Bethania, que aunque su origen fue relativamente planificado, la instalación de servicios, tanto públicos como comunitarios, no llegaron a concretarse, sino en una mínima parte. Esto ha motivado el constante deterioro de la urbanización. La población que habita esta segunda área marginal es de 5,373 habitantes.

Se estima que con la información recabada a través de los censos practicados, se tendrán suficientes elementos de juicio para plantear alternativas que sean factibles con la capacidad económica de las familias que habitan estas áreas, con sus hábitos y tendencias.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE EL TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE GUATEMALA.-

Pregunta (de Costa Rica)

Tendría interés de que nos ampliara un poco la información sobre el Instituto de Fomento Municipal, porque dentro de las intenciones de nuestra Dirección de Urbanismo está la de fomentar la creación de un instituto-banco de este tipo, incluso tenemos ya un proyecto concreto. Naturalmente me interesa conocer las otras fuentes de ingreso que tiene.

Respuesta

Como decía anteriormente, la capitalización inicial se basó en muy pequeños impuestos dedicados, específicamente, a este Instituto. Son impuestos a la producción, básicamente producción agrícola e industrial, en algunos otros casos, que se le entregan al Instituto para su operación. Naturalmente, ésta es una fuente creciente, puesto que constantemente aumenta la producción. Es cierto de que en algunos casos el Instituto de Fomento Municipal da asistencia no reembolsable, pero en la mayoría de los casos esa asistencia, técnica y financiera, la hace después de un análisis económico de la situación de la respectiva municipalidad, de la capacidad de esa corporación municipal para hacerle frente a sus pagos, de tal manera que las obras son pagadas en términos de 10, 15 y, en algunos casos 20 años, con intereses, que me parece, son del orden del 5%, lo cual permite al Instituto funcionar cubriendo los gastos administrativos y dedicar todo el resto de los fondos hacia programas que tienden a ayudar a las municipalidades.

Pregunta (de Costa Rica)

Pero ¿qué otros ingresos tiene aparte del impuesto de producción?

Respuesta

Inicialmente el gobierno asignó una suma determinada de dinero para la iniciación, pero podemos decir que en estos momentos, prácticamente, se está financiando solamente con esos ingresos.

Pregunta

Tengo una inquietud acerca del programa de autoconstrucción del I.N.V.I. Mi pregunta concreta es si la autoconstrucción da como subsidio los alimentos de Caritas, porque es de entender que la autoconstrucción es la organización de la comunidad, para que esta comunidad organizada y luego preparada, sea la que realice la construcción, pero que no le es pagada, porque entonces a mi manera de ver deja de tener ese sentido.

Respuesta

El programa de autoconstrucción se ha referido en Guatemala exclusivamente a la construcción de la vivienda y lo que sucede es que el trabajo que las personas realizan, que es la familia, sirve para cumplir el monto de lo que llamamos nosotros el pago inicial de las viviendas.

Esta ayuda que hemos obtenido de Caritas es nada más que una ayuda adicional, que no necesariamente se incluye, porque el día de mañana Caritas puede dejar de ayudarnos y el programa continuaría

igual. En otras palabras, esto es una ayuda que nosotros estamos distribuyendo para Caritas, pero que es Caritas quien la hace; ella nos entrega cierta cantidad de alimentos semanalmente, los cuales se colocan en una bolsa y se entregan a las personas. Sin embargo, en algunos programas, en que no teníamos esta ayuda, el trabajo consistía en cubrir el valor de ese pago inicial, como le mencionaba anteriormente.

TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE NICARAGUA

BARRIOS MARGINALES: UN PROBLEMA ESTRUCTURAL EN NUESTROS PAISES

A través de las brillantes intervenciones anteriores, hemos visto que aunque es fácil descubrir los problemas originados por el rápido crecimiento de las ciudades Latinoamericanas, en todas partes resulta extraordinariamente difícil resolverlos. El surgimiento de barrios insalubres, la invasión de terrenos, las aglomeraciones, el desempleo y las tensiones sociales y de otro orden, no sólo los sufren los migrantes rurales que se han instalado recientemente en la ciudad; sino todo el conglomerado social. Sin embargo, es entre aquellos donde reviste su forma más aguda, amenazando continuamente con tomar caracteres alarmantes.

El sector agrícola de casi todos los países en vías de desarrollo se ve aquejado, en forma particular, por las debilidades estructurales que son características de las economías de este tipo. Por lo general, su equipo es primitivo, las técnicas que se aplican son anticuadas y su rendimiento es sumamente bajo. En las zonas rurales de la mayoría de nuestros países vegeta una considerable reserva de mano de obra en estado de subempleo o de desocupación total, cuya actividad es muy limitada o casi nula.

Si los aumentos en los gastos de desarrollo no implican la utilización de mano de obra que dé lugar a la absorción de la reserva de fuerza de trabajo desocupada o subempleada de las ciudades y en el campo, el problema se agrava, sobre todo si ha habido una fuerte migración del campo a la ciudad. Se crean y se sustentan los grandes cinturones de miseria establecidos en las urbes, sin posibles solu-

ciones a base de una oferta adecuada de trabajo, obligando a los gobiernos, cuando cuentan con recursos, a afrontar el problema mediente el subsidio.

La ciudad de Managua, por su relativo mayor grado de industrialización y fuente de trabajo en general, sufre de la existencia de zonas de tugurios. La falta de trabajo permanente en el campo, los bajos salarios que se pagan, la apertura de nuevas vías de comunicación, la radio, el periódico, la búsqueda de mejores oportunidades de trabajo, educacionales y recreativas, han acercado la ciudad al campo. La población que antes estaba sosegada y sin abundante información, ha ido poco a poco manifestando sus aspiraciones y deseos de mejoramiento, y es así como se lanzan a la aventura de trasladarse a las ciudades, provocando concentraciones de población marginal.

La ciudad de Managua, que crece a un ritmo de 6% anual, no está capacitada para absorber todo ese movimiento de población de que es objeto y es por ello que han surgido desordenadamente barrios improvisados en la periferia de la ciudad, principalmente cercanos a la costa del Lago Xolotlán. Estos barrios sufren condiciones ambientales deprimentes y malísimos medios de alojamiento con toda una serie de problemas propios en la vida de sus moradores.

Para ilustrar mejor esta situación, permítanme darles algunos datos de la misma: Existen aproximadamente 20 barrios de este tipo en la ciudad, concentrándose la mayoría, como ya se dijo, en las costas del Lago, al Norte de la misma. Al retirarse las aguas del Lago, debido a los malos inviernos de años anteriores, quedaron al descubierto áreas de terreno pertenecientes al lecho del Lago, muy próximas al centro de la ciudad, los cuales fueron invadidos paulatinamente por numerosas familias que se fincaron en el lugar.

Esta gente, originaria de distintos sectores de la República, constituyen familias numerosas, calculándose un promedio de 7 personas por tugurio. El 8% de éstos están ocupados por más de una familia. Las viviendas, construídas con material de deshecho, tienen extensiones de 20 a 30 m2 por unidad, con sistemas de eliminación de excretas inadecuados y de uso común, o carentes de ellos, lo que ocasiona frecuentemente enfermedades y epidemias.

ZONA DE TUGURIOS DE MANAGUA

Barrios en sector Costa del Lago:	Viviendas	Población
Miralagos	586	3.516
Quinta Nina	189	1.134

Pescadores	297	1.782
Acahualinca	429	2.574
La Tejera	224	1.344
El Esfuerzo	314	1.884
Aceitera Nacional	180	1.080
San José	236	1.416
	2.465	
Barrios en demás sectores urbanos de Managua:		
Barrio Frixione	387	2.322
Colonia Argüello	73	438
Otros Barrios	442	2.652
	3.367	20.142

Los jefes de familia que trabajan, representan el 75% del total y en su mayoría se dedican a ocupaciones obreras no calificadas y servicios domésticos, pero sólo las 2/5 partes de ellos tienen empleo permanente; el 30% se encuentra desocupado.

Los ingresos familiares no pasan de 60 dólares mensuales. La población que vive en estos barrios es de aproximadamente 14.000 personas, representando el 70% del total de barrios marginales de Managua, los cuales alojan unos 20.000 habitantes, que a su vez constituyen el 5.8% de la población total de la ciudad.

ACCIONES TOMADAS EN RELACION AL PROBLEMA DE VIVIENDA MARGINAL

Desafortunadamente el problema de "paracaidismo" que corresponde a un estrato de la sociedad que por sus niveles socio-económicos puede considerarse marginal, se escapa de la acción que puede ejercer un organismo de vivienda como el nuestro, que trabaja con recursos limitados y generalmente ajenos y que debe recuperarlos en un plazo razonable. Debe tenerse presente, además, que esta situación, más que un problema de vivienda es un problema de carácter económico, donde la vivienda improvisada es apenas una de las tantas manifestaciones de esta situación.

El sistema que se ha seguido en Nicaragua para atender este problema, ha sido el de actuar ante situaciones específicas, trasladando a las familias a terrenos proporcionados por el Gobierno en carácter de donación, dotándolos de los servicios indispensables.

Sin embargo, este procedimiento ha ido cambiando, a fin de hacer participar en la solución del problema, al sector privado y a las propias familias asentadas.

Un hecho concreto: En el presente año estamos afrontando un problema, debido a que el Lago ha vuelto a recuperar su nivel normal, a causa de que las lluvias han sido muy copiosas, presentándose serios problemas de inundaciones a las familias afincadas en sus riberas.

Al momento hay cerca de 2.500 familias damnificadas que han tenido que abandonar sus pequeñas casas. Para arrostrar el problema se formó un comité integrado por el Ministerio de Salubridad Pública, la Alcaldía de Managua, el Banco de la Vivienda de Nicaragua y otros organismos, tales como el Instituto Nacional de Seguridad Social, la Acción Cívica de la Guardia Nacional, la Empresa Nacional de Luz y Fuerza, la Empresa Aguadora de Managua, la Oficina Nacional de Urbanismo, la Cruz Roja Nicaragüense y la Iglesia Católica. Este comité a su vez, integró un grupo de técnicos de todas las instituciones y de las diferentes especialidades necesarias para una solución rápida e integral.

El Comité abordó el problema en dos etapas:

La primera consistió en el traslado de emergencia a lugares provisionales seguros, alojando a las familias en casas de campaña, proveyéndoles también alimentos y medicinas. Se hicieron encuestas que indicaron que sólo el 7% de los involucrados no quería ser trasladado a otro sitio.

La segunda etapa contempló una labor de promoción para que la empresa privada participara en la solución del problema, dando el Gobierno todas las facilidades que fueran necesarias, incluyendo garantía de pago. En la actualidad hay varios dueños de tierras que han ofrecido vender los terrenos a largo plazo y a precios razonables, administrando directamente ellos la cobranza, tanto de la tierra como de los servicios básicos, que serán provistos por el Estado. Los beneficiarios pagarán el equivalente a 14 centavos de dólar diario.

El 50% de las recuperaciones será destinado a pagar el costo de los servicios a las agencias gubernamentales respectivas y el resto quedaría para pagar la tierra. Como los dueños de estas tierras no se dedican a la actividad de vender inmuebles a largo plazo, no tienen una organización adecuada, por lo que el Banco de la Vivienda les dará la asistencia técnica necesaria para que puedan establecer registros apropiados y administrar de manera eficiente la cobranza.

Los terrenos están siendo escogidos de acuerdo con las regulaciones del desarrollo urbano y el diseño urbanístico contemplará las

áreas necesarias para la construcción de edificios de uso comunal, tales como comercios, escuelas, iglesias, etc. Asimismo, se propone desarrollar un programa educativo en la comunidad, lo cual implica, por supuesto, un proceso de más largo plazo.

Cualquiera ayuda en materia de vivienda y servicios que se le preste a estas poblaciones marginales, siempre tendrán resultados positivos, pero en realidad no se soluciona el problema total de estos estratos sociales, como son las otras necesidades económicas básicas de ocupación, educación, etc. De tal manera que estos problemas deben enfocarse en un marco global, incorporando a estos grupos a la vida social, económica y de mercado, por medio de programas de inversiones sostenidas que proporcionen por este medio, mayores niveles de ingreso y por consiguiente mayor capacidad de pago.

Sin embargo, en las actuales circunstancias esta solución es muy costosa a nivel nacional, necesitándose de la cooperación financiera externa a bajo interés y largo plazo.

ORGANISMO ENCARGADO DE LA VIVIENDA EN NICARAGUA

El Banco de la Vivienda de Nicaragua es el organismo estatal, único, encargado del enfrentamiento del problema habitacional del país.

Tratándose de un país pequeño como el nuestro, resulta particularmente eficaz la concentración, en una sola entidad, de las funciones de dictar la política de vivienda, estructurar los planes nacionales de vivienda, canalizar los recursos financieros disponibles y apoyar y controlar las actividades en vivienda de las empresas privadas que trabajan en este campo.

Para el desarrollo de sus actividades, el Banco cuenta con tres departamentos especializados que son: El Departamento de Viviendas Económicas, que atiende a niveles de ingreso con capacidad de pago, hasta de 250 dólares mensuales. El Departamento Caja Central de Ahorros y Préstamos, encargado de promover la creación de instituciones privadas de ahorro y préstamo libre para la vivienda, así como de financiarlas y controlarlas. Y el Departamento de Fomento de Hipotecas Aseguradas, que asegura las hipotecas generadas por las operaciones de préstamos de las instituciones, con miras a facilitar el establecimiento de un mercado secundario de hipotecas que provea recursos para nuevos préstamos; lo mismo que controlar la calidad y precio de las viviendas.

Estos tres departamentos operan bajo la dirección y supervisión del Presidente del Banco, que es la máxima autoridad ejecutiva.

Labor realizada y recursos disponibles

El Banco Hipotecario de Nicaragua, fundado en 1935, tenía entre otras atribuciones, la de otorgar préstamos para comprar, construir o reparar viviendas, lo mismo que para operaciones de desgravamen. La labor de este Banco, en materia habitacional, no fue significativa, ya que sólo concedió, en sus 24 años de existencia, unos 2.000 créditos de este tipo.

En 1959, se reorganizó el Banco Hipotecario, dando nacimiento al Instituto Nicaragüense de la Vivienda, que laboró por 7 años, específicamente en el campo de la vivienda económica, construyendo cerca de 7.000 unidades, con una inversión de unos 16 millones de dólares, de los cuales, alrededor de 7 millones provenían de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y 2 millones del Banco Centroamericano de Integración Económica.

En 1966 se reestructuró el INVI, creándose el Banco de la Vivienda de Nicaragua, como sucesor legal de aquél y con las atribuciones ya expresadas.

En Nicaragua operan tres instituciones de ahorro y préstamo privadas para la vivienda, dedicadas a la atención de las necesidades de vivienda de la clase media, integrando con el Banco de la Vivienda, el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. Este sistema, en dos y medio años de actividad, ha captado 7.4 millones de dólares en ahorros, representados por 23.000 cuentahabientes y ha otorgado préstamos por cerca de 8 millones de dólares, produciendo 960 soluciones habitacionales y con desarrollos en construcción de cerca de 1.500 viviendas. Los recursos provienen, además de los ahorros ya mencionados, de fondos provistos por AID (4 millones) y BID (2.5 millones).

POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA

En Nicaragua no se ha experimentado en forma aguda el problema de invasión masiva de tipo "paracaidista" en las ciudades. Es por eso que no se tiene una vasta experiencia en la solución específica de este tipo de problema. Por esta razón, consideramos de gran interés e importancia este seminario, donde se han expuesto soluciones de países que ya tienen experiencia y ya han elaborado estudios y programas impresionantes encaminados a resolver los problemas de zonas de tugurios provocados, a veces, por migraciones inter-

nas violentas. Sin embargo, tenemos ideas que podrían ayudar a solucionar el problema a como se plantea actualmente en Nicaragua.

A. Medidas para atenuar la urbanización acelerada:

1) Creación de fuentes de trabajo estable, estratégicamente ubicadas en las zonas rurales, con el mayor aprovechamiento de los recursos locales y donde el trabajador tenga mayor participación de los beneficios derivados de la producción interna y de exportación.

2) Ampliación de los programas educacionales agropecuarios dirigidos a los centros de producción agrícolas, con miras de obtener una mayor productividad y mejoramiento de la calidad del producto, lo cual debe ir complementado con una política de crédito rural adecuada que tome en cuenta mayores rentabilidades de los programas agrícolas, con vista a promover la eficiencia en la producción, y acompañados con facilidades de almacenamiento y distribución de las cosechas que eviten especulaciones y faciliten el proceso de mercado asegurando niveles de precios estables.

3) Asimismo fomentar programas de cooperativas, que participen la organización y creen conciencia en el campesino de una mayor participación como ciudadano en la actividad económica del país.

B. En cuanto a las ciudades:

Estamos enteramente de acuerdo con las soluciones propuestas en este seminario y que procuran la superación e integración social y económica del habitante marginal y su familia, como vehículo fundamental del mejoramiento de estas zonas, lo mismo que el traslado de aquellos que vayan alcanzando niveles más altos, porque estamos conscientes de que un techo digno y habitable, es una justa aspiración del hombre que trabaja construyendo el progreso de su patria.

TRABAJO PRESENTADO POR LA DELEGACION DE TRINIDAD Y TOBAGO

INTRODUCCION

Señoras y señores, permítanme aprovechar esta oportunidad para agradecer, en representación de mi Gobierno, a la Agencia para el Desarrollo Internacional y a la Fundación para la Vivienda Cooperativa, auspiciadores en conjunto de esta mesa redonda, no sólo el haberme hecho posible participar como representante de mi país, sino por su magnífica iniciativa de organizar una conferencia sobre un tema tan importante y candente para nuestras naciones.

Debido a que la invitación para que asistiéramos a estas jornadas nos llegó muy tarde, no tuvimos tiempo para preparar un trabajo completo, y es por esto que presentamos esta modesta contribución, para cumplir con el objetivo general de la mesa redonda, cual es la de intercambiar ideas.

EL PROBLEMA

En Trinidad, el problema ha estado reducido, principalmente, a la ocupación ilegal de terrenos de dominio público, por personas pertenecientes a la comunidad. Se puede dividir en dos categorías, a saber:

1) La invasión ilegal de terrenos agrícolas, y
2) La invasión ilegal de terrenos urbanos.

Se estima que esta situación surgió allá por el año 1937, en un distrito denominado FYZABAD, durante un período de gran intranquilidad que se produjo durante la huelga ocurrida aquel año en el campo petrolífero. Este problema aumentó, en forma bastante apreciable, por la venida de migrantes desde las pequeñas islas del norte, quienes fueron empleados por las compañías petroleras que, a la sazón, estaban instaladas en el distrito.

Posteriormente, el problema tuvo un período más o menos corto de calma, a raíz de que el Gobierno regularizó la situación arrendándoles la tierra ocupada a los mismos invasores. Esto dio origen al nacimiento de una aldea, que actualmente se conoce por el nombre de Butler Village.

El año 1943 el fenómeno reapareció, pero esta vez en la capital del Estado, la ciudad de Puerto España. En esa época había alrededor de media docena de familias invasoras, las que en 1950, habían aumentado a unas dos docenas. Sin embargo, no se tomó ninguna clase de medidas para evitar la propagación del problema y, aunque el Gobierno quería corregir la situación, su absoluta incapacidad para abordar el problema produjo la extensión del mismo. Poco o nada se hizo para evitarlo, con el resultado de que ahora hay no menos de diez zonas en Trinidad, afectadas por esta práctica ilegal. Se estima que la causa del gran volumen que ha adquirido esta situación en el presente, ha sido la falta de un control directo eficiente y permanente de los terrenos públicos, como asimismo, la incapacidad del Gobierno para abordar eficazmente el problema.

1) Las invasiones de terrenos agrícolas.

El problema de la ocupación ilegal de terrenos agrícolas no puede separarse del campo general del desarrollo económico de la agricultura, como un todo, en ningún caso puede decirse que el problema sea de origen muy reciente. En los últimos años se ha producido un gran aumento de las invasiones de terrenos agrícolas, que deben comenzarse a controlar su riesgo de que tengan un efecto pernicioso para el desarrollo agrícola y que originen problemas sociales en las zonas rurales.

Las invasiones clandestinas de terrenos se asocian, universalmente, con las presiones demográficas sobre las tierras. Sin embargo, las invasiones clandestinas de los terrenos agrícolas no han sido el resultado directo de ese tipo de situación.

Según el informe evacuado por una Comisión el año 1962, la razón principal de la situación creada por las ocupaciones de terrenos agrícolas fue la falta de un mecanismo adecuado para el proces-

miento expedito de las solicitudes de terrenos públicos. La comisión sabía que en un gran número de casos la gente invadía primero los terrenos y después presentaba las solicitudes, pero también sabía que, a veces, había una gran demora entre la fecha de presentación de las solicitudes y aquella en que se realizaban las entrevistas con los solicitantes de tierras públicas y se otorgaban las autorizaciones de ocupación de los terrenos. Aparentemente, muchos de los peticionarios confundían la entrevista con la autorización para ocupar las tierras y, en consecuencia, procedían a ocupar las tierras sin otra forma de sanción que aquella. Existía también el convencimiento de que mucha de la gente recurría a la invasión clandestina, no tanto debido a su necesidad de tierras sino a su deseo de trabajar tierras vírgenes. Por otra parte y aunque en menor medida, los terrenos que han sido requisados por el Gobierno debido al no pago de impuestos, son también invadidos por los parientes, de los anteriores dueños.

Además de las anteriores, puede considerarse entre las causas del fenómeno que nos ocupa, la tentación que ejercían sobre las personas que ya estaban cultivando tierras que eran legalmente suyas, los terrenos públicos contiguos. Estos actos se realizaban con la mayor impunidad, debido a la absoluta falta de control. Muchas de estas personas eran hacendados muy capaces y, corrientemente, se les concedían tierras adicionales, pero sentían la necesidad de extender sus posesiones, lo que las movía a cometer estos actos ilegales, trasladándose a terrenos sobre los cuales carecían de título.

La Comisión se dio cuenta que muchos de los invasores de terrenos rurales eran buenos hacendados en potencia, pero señaló que su habilidad potencial solamente podría ser aprovechada si se tomaban medidas para prestarles asistencia, a través de programas agrícolas organizados, servicios de asesoría, créditos y la comercialización organizada de sus productos. La invasión ilegal de tierras agrícolas trae consigo una cantidad grande de abusos, que no solamente perjudican la producción agrícola del país, por cuanto impide el uso adecuado de la tierra disponible para la agricultura, sino que, además, impide la transformación de los asentados en hacendados comerciales, debido a su falta de título y de asistencia, El cambio en los cultivos, el mal uso de la tierra, la erosión del suelo y las malas prácticas agrícolas, son todas causas del problema de las invasiones clandestinas en el campo. Por otra parte, la proliferación de estas invasiones da origen al robo y a la ocupación ilegítima de tierras ajenas, sólo sirve para impedir el desarrollo de la agricultura y conduce a una innecesaria fricción en las zonas rurales.

También se informó a la Comisión de que existían casos de no pago de las rentas por parte de algunas de las personas establecidas en los asentamientos agrícolas. Se atribuía la frecuencia creciente de esta situación, al problema de las invasiones, ya que se sostenía que cuando los asentados se daban cuenta de que en las tierras vecinas a las suyas se estaba llevando a cabo una invasión ilegal que, por otra parte, se realizaba en forma por demás impune, consideraban completamente injustificable continuar pagando la renta. Se tomó nota, sin embargo, de que los invasores clandestinos agrícolas estaban, efectivamente, produciendo alimentos para el país y, al mismo tiempo, proveyéndose ellos mismos con un medio de vida suplementario o principal. Desde entonces, el Gobierno ha estado impulsando sus programas de distribución de tierras estatales a los hacendados, como asimismo los servicios de asesoramiento agrícola, siendo de esperar que estas medidas reduzcan un tanto las invasiones clandestinas de tierras agrícolas.

2) El ocupante clandestino de terrenos urbanos

La ocupación ilegal de terrenos urbanos es un síntoma del problema habitacional que afecta al país. Sin embargo, representa también una forma de solución "personal" del problema, a la cual recurren muchos desinhibidos por la ilicitud de esa forma de actuar. Las razones principales de la ocupación ilegal de tierras urbanas son, a saber:

a) la escasez de viviendas;
b) La corriente de migrantes de la islas vecinas;
c) La facilidad con que se puede levantar una casa en tierras pertenecientes al Estado, debido a la falta de controles adecuados y a la subsiguiente impunidad de que gozan los ocupantes ilegales, y

d) El deseo de ser dueño de una vivienda propia.

Ahora pasaré a colocar este voluminoso problema de las invasiones de tierras clandestinas en perspectiva. Aunque estamos profundamente preocupados con la incidencia del problema, en una población de un millón de habitantes, aquella no alcanza al 1/2%. Sin embargo, alrededor del 30% de la población vive en tugurios, en condiciones inferiores a lo normal o hacinadas. Además de esto, nuestro déficit habitacional está aumentando de año en año y, actualmente, deberíamos estar construyendo por lo menos 15.000 unidades anuales, pero en realidad nuestra construcción está muy lejos de esa cifra.

En sus esfuerzos por encontrar una solución al problema de la

ocupación ilegal de tierras, el Gobierno designó varias Comisiones para que se abocaran al problema e hicieran recomendaciones. La primera de estas comisiones fue designada en 1961 y presentó su informe al año siguiente; la segunda comisión fue designada en 1964 y presentó el informe en 1965; y la tercera, fue designada en 1968.

A continuación se citan, en forma sumaria, algunas partes importantes de las recomendaciones de esas Comisiones.

La Comisión designada el año 1961 estimó que la ocupación ilegal de tierras dejaría de ser un problema una vez que se estableciera un sistema adecuado de Administración de Tierras por parte del Gobierno, y, en consecuencia, recomendó que se fortificara el Departamento de Tierras del Departamento de Tierras y Avaluaciones, con el objeto de capacitarlo para preocuparse de todos los asuntos relativos a la administración de Tierras de la Corona. Esto no sólo facilitaría el control de las ocupaciones ilegales, sino que resultaría también en un aumento considerable de los valores cobrados por concepto de impuestos.

Como resultado de estos estudios, la Comisión recomendó la adopción de la siguiente política:

a) Deportar a todas aquellas personas que no fueren inmigrantes legales;

b) Urbanizar las tierras disponibles de la Corona, con el objeto de desarrollar un plan destinado a solucionar el problema de la vivienda inadecuada de bajo costo. Dichas tierras deberían ser puestas a disposición del público y, en especial, de aquellas personas más necesitadas, es decir, de los colonos usurpadores actuales, quienes están en una angustiosa necesidad de tener un sitio y una casa y no pueden arrendar ni comprar una casa a traves del crédito hipotecario, ni tampoco construirse una casa mediante el sistema de autoayuda;

c) Notificar de desahucio a los ocupantes, dándoles un mes para desalojar las propiedades, pasado el cual, si no las hubiesen desocupado, se procedería a demoler las casas de los colonos, ya estuvieren ocupadas o no y sin consideración al tiempo desde el cual estaban ocupándolas ilegalmente;

d) Que se exigiera la aprobación previa del Gobierno para el tipo de casa que se fuere a edificar o, en caso necesario, que el Gobierno proporcionara la estructura, el techo, el

piso de concreto y los servicios higiénicos de una casa tipo, para ser vendida a los solicitantes aprobados, debiendo ellos terminar la construcción dentro de un plazo determinado, que no excediera de un año. Para estos efectos la Autoridad Nacional de la Vivienda proporcionaría fondos, mediante créditos hipotecarios;

e) Arrendar los lotes a los solicitantes aprobados, a razón de US$ 1.- al mes, no pudiendo dichos lotes ser inferiores a 333 metros cuadrados (3.000 pies cuadrados) ni exceder de 444 metros cuadrados (4.000 pies cuadrados), dándoles opción de comprar los lotes a un precio económico, durante la vigencia de los arriendos;

f) Proveer la zona con caminos de tercera clase, electricidad y agua potable;

g) La subdivisión y la urbanización de las zonas para este tipo de viviendas, como asimismo, la asignación de los sitios a los solicitantes, deberían estar a cargo de una comisión responsable ante el Ministerio de Salud y Vivienda. Dicha comisión debería estar formada por un funcionario del Ministerio -quien sería su Presidente- y que, preferiblemente debería ser el Sub-Director de Salud; por el Planificador Jefe de la Municipalidad; y por funcionarios del Ministerio de Agricultura, de la Autoridad Nacional de la Vivienda y el Sub-Intendente de Tierras de la Corona. No se pretendió que dicha comisión fuese permanente, ya que ella sólo tenía por objeto abordar el asunto en la forma como se presentaba en la época.

La Comisión del año 1964 estuvo presidida por el señor Joe Crooks, quien era nuestro Planificador Urbano Jefe y es ahora Director del Centro de Vivienda, Construcción y Planificación de las Naciones Unidas.

El siguiente es un resumen del texto del informe de esa Comisión:

1) La solución más expedita, a corto plazo, del problema de los asentamientos clandestinos de Harding Place (que es una de nuestras zonas afectadas por el problema), consiste en proporcionar servicios y facilidades básicas, como requisito mínimo de vida saludable y satisfactoria, manteniendo el costo de estos beneficios dentro de límites razonables dentro de los recursos disponibles y guiados por una política general destinada a lograr una solución definitiva y permanente para el problema de las

ocupaciones ilegales de terrenos. Dicha política debería formar parte de un plan general de desarrollo de la zona y consistir de cualquiera de las siguientes alternativas:

a) Mejoramiento del ambiente de la zona hasta un nivel aceptable; o

b) Erradicación total de las familias invasoras y su reubicación en lugares más adecuados.

(2) Los residentes han demostrado la voluntad de mejorar sus viviendas y han expresado su disposición de construir viviendas permanentes, siempre que se les dé seguridad de que se les otorgarán títulos de propiedad sobre los sitios. Esta situación trae consigo el problema más amplio de una política sobre el uso de las tierras pertenecientes al Estado y de la forma de abordar el problema general de las invasiones ilegales. La aceptación o tolerancia de las invasiones ilícitas, que está implícita en toda decisión relativa a regularizar la ocupación de tierras, implica la aceptación en principio de las invasiones de las tierras estatales.

Como parte, también, de dicho informe, se realizó una investigación de carácter social, la que señaló que había urgente necesidad de que se iniciaran acciones en los siguientes campos:

a) Aclaración de la posición del Gobierno en cuanto a la continuación de la ocupación por parte de los colonos invasores;

b) Provisión de un mínimo de facilidades de educación para los niños de la zona;

c) La subdivisión adecuada de las tierras, con caminos, drenaje, agua y electricidad;

d) Empleo para el gran número de cesantes que vivían en la zona; y

e) Facilidades para la organización de actividades comunitarias.

Una situación que conviene hacer notar en esta parte, es que la seguridad del título sobre los sitios constituye un incentivo para mejorar la estructura de la casa y sus alrededores. El colono invasor que espera ser desalojado, sólo levanta un techo temporal y no desarrolla esfuerzo alguno por mejorar su medio ambiente.

La Comisión designada el año 1968 hizo las siguientes observasiones, a saber:

1) El colono invasor agrícola estaba, efectivamente, produciendo

alimentos para el país entero y proveyéndose a sí mismo con un medio principal o suplementario de vida;

2) El colono invasor urbano estaba, en la mayoría de los casos, proveyéndose con la única clase de techo que podía conseguir, y, en el hecho, estaba contribuyendo a la solución del problema habitacional, aunque en forma ilegal y de baja calidad;

3) En consecuencia, las invasiones u ocupaciones ilegales de terrenos, no sólo constituyen un problema de orden legal, sino un problema con profundas implicaciones humanas y sociales;

4) El mecanismo existente en esa época para el proceso de las solicitudes de tierras era demasiado engorroso y causaba enormes pérdidas de tiempo;

5) La política que se estaba poniendo en práctica, consistente en desalojar a los colonos sólo desde zonas determinadas o cuando la tierra era requerida para algún proyecto especial, reflejaba cortedad de vista.

La Comisión consideró que la solución del problema debía ser abordada en las siguientes tres etapas:

1) Detener la proliferación de las invasiones ilegales de inmediato;
2) Trasladar a los ocupantes ilegales cuando se necesitaran los terrenos para fines de carácter gubernamental; y
3) Asentar a los actuales colonos.

MEDIDAS ADOPTADAS

Las medidas que se han adoptado para detener o evitar las ocupaciones ilegales de terrenos, se dividen en las siguientes categorías:

a) Desalojo de los colonos de los terrenos y demolición de las estructuras.

Existe actualmente un sistema de policía y patrullaje de las tierras estatales, como asimismo, para demoler las nuevas viviendas que se construyen. Este sistema no es completamente eficaz para detener las invasiones, pero tiene un efecto preventivo de la proliferación extensiva de estos actos y sirve a manera de publicidad sobre la ilegalidad de estas prácticas;

b) Traslado de los ocupantes, cuando se necesita la tierra para fines oficiales.

A los colonos invasores de las tierras que se requieren para fines oficiales, se les notifica el desalojo, situación que, en muchos

casos, es simplemente ignorada. Estas notificaciones son repetidas varias veces y, al mismo tiempo, se complementan con actos persuasivos por parte de los funcionarios del Gobierno y, en algunos casos, se han realizado pequeños pagos ex-gratia para facilitar la reubicación del colono y de su familia;

Se hizo un intento de proporcionar nuevas viviendas a los colonos de la villa denominada Shanty Town, en una zona a tres millas de distancia de la antigua ubicación de la misma. Se les proporcionaron viviendas de un valor inferior a US$ 2.000.- y que se levantaron en terrenos que accedían a caminos y estaban provistos de drenaje y alcantarillado.

Aunque muchos de los antiguos pobladores de Shanty Town hicieron buen uso de este plan, muchos de ellos abandonaron sus nuevas viviendas, las sub-arrendaron y volvieron a Shanty Town. La principal razón que invocaron para actuar de esta manera fue que, en la villa, ellos obtenían su medio de vida en los alrededores inmediatos a ella. Por ejemplo, mucho de los materiales recuperados y otros objetos extraídos del basural público y de otros basurales, se utilizan en la zona comercial inmediata. Actualmente se está haciendo un intento, en calidad de programa piloto, de urbanizar una zona más cercana a Shanty Twon para reubicar allí a algunos de los ocupantes de esta villa. Se les proporcionará una casa-cascarón, con acceso a los caminos, se colocarán pilones de agua potable accesibles, alcantarillado y electricidad. Las casas-cascarón son unidades duplex de dos dormitorios, pieza de estar, comedor, baño y cocina, pero se entregarán compuestas sólo de la sala de estar y el comedor, que deberán también servir como dormitorios al comienzo, quedando a la iniciativa de los ocupantes construir uno o los dos dormitorios restantes, como aporte de auto-ayuda.

Además de las medidas señaladas, existe también una Comisión de Invasiones Clandestinas de Terrenos que se reune de cuando en vez, con el objeto de buscar soluciones al problema. En su seno se proponen y discuten muchas ideas, pero siempre resultan ser las mismas ideas antiguas cuya aplicación se ha topado con dificultades.

Las recomendaciones se refieren a otorgar seguridades sobre la concesión de los títulos, mediante el arriendo de los terrenos ocupados; la reubicación, la remodelación; la urbanización de la zona; etc. Tengo la seguridad que algunas de ellas serán aplicadas en cierta medida.

Sin embargo, está claro que no hemos encontrado todavía la solución mágica para el problema.

Finalmente, señor Presidente, así como un informe sobre vivienda no es completo sin referirse a los ocupantes clandestinos de terrenos, tampoco lo sería un informe como el presente, si no se refiriera a las medidas institucionales que se han adoptado para estimular e incentivar la construcción de viviendas y la propiedad de viviendas en nuestro país.

TRINIDAD

1) Tanto los intereses de los préstamos hipotecarios como otros gastos, tales como tasas e impuestos y los costos de reparación de las viviendas, están exentos de impuestos;

2) La renta calculada sobre las viviendas ocupadas por su dueño y que hayan sido construídas después de 1958, está exenta de impuestos;

3) Exención tributaria, por un plazo de diez años, para las casas que se construyan para el arriendo y cuyo costo fuere inferior a US$ 12.500;

4) Exención tributaria para las utilidades derivadas de la venta de casas de costo inferior a US$ 12.500;

5) El Gobierno garantiza los préstamos hipotecarios de hasta US$ 12.500, otorgados por instituciones hipotecarios autorizadas, a sola solicitud. El interés de estos préstamos debe ser del 8% y su plazo no superior a 25 años; y

6) El Gobierno concede préstamos a las personas para la adquisición o construcción de viviendas de hasta US$ 6.000 y de US$ 7.500 para la compra de casa y terreno, al interés del 8% y a 25 años plazo.

Además de lo expuesto, estamos recibiendo asistencia técnica para la creación de un mercado secundario de hipotecas y para el fortalecimiento de las asociaciones de ahorro y préstamo, a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. Además, hemos pedido asesoría técnica para la creación de cooperativas de viviendas.

Como puede apreciarse, todas las medidas mencionadas han sido diseñadas para analizar fondos privados hacia el campo de la vivienda, mediante el financiamiento a corto y largo plazo, con énfasis principal de ayudar a los grupos de bajos ingresos.

Estas medidas institucionales son suplementarias de nuestras actividades habitacionales directas relativas a esos grupos, que consisten en las siguientes:

a) Urbanización de terrenos para ser entregados a dueños eventuales, en condiciones razonables;

b) Urbanización de tierras y construcción de viviendas adecuadas para personas de bajos ingresos; y

c) Limpiar las zonas de tugurios; y construcción de viviendas para altas densidades y también entrega de apartamentos a los grupos de muy bajos ingresos, mediante el subsidio de las rentas.

Palabras del Señor Henry Scioville-Samper, al final de la Sesión

<<A continuación haré un resumen de los aspectos más interesantes, que en mi concepto, hemos escuchado hoy en las presentaciones del Perú, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Trinidad y Tobago, como asimismo en la continuación de la presentación de Argentina. En la **presentación del Perú**, me llamó particularmente la atención el cambio de denominación de tugurios o zonas de decadencia por el de "pueblos jóvenes". Me parece que es una denominación bastante positiva y creo que es un aspecto bien interesante, que conviene considerar. Estamos acostumbrados a oir hablar de los tugurios en una forma tan triste, tan enfermiza, que quizás sea conveniente, así como ahora tenemos un nuevo enfoque de cómo solucionarlos, cambiar la denominación tradicional. Ello nos puede ayudar a cambiar la actitud mental hacia la solución del problema de los tugurios. También fue sumamente interesante la indicación gráfica de los diferentes tipos de asentamientos y ha sido de la mayor importancia el haber seguido con el delegado del Perú la trayectoria administrativa de los organismos encargados del problema habitacional a través de la promulgación de leyes y normas administrativas, pasando sucesivamente del Ministerio de Gobierno, que ejercía una acción casi exclusivamente policial, al Ministerio de Salud Pública, al sector fomento, a la Junta Nacional de Vivienda y, finalmente, al actual Ministerio de la Vivienda. Se destacó la importancia de la creación del Ministerio de Vivienda; a este respecto creo, que no sobra repetir, lo importante que es para nuestros países la unificación de los organismos encargados de resolver los problemas habitacionales. Debemos contar con organismos rectores que puedan orientar, no solamente en materia de planificación, sino también respecto a la ejecución y a la solución de los problemas relacionados con la vivienda. Escuchamos con interés el programa del nuevo Gobierno del Perú, en el cual se da un gran énfasis a la solución de estos problemas en todos sus aspectos. Respecto al Instituto Nacional de Planificación, el arquitecto Robles, nos indicó el objetivo básico que se pretende lograr en cuanto a la promoción económica y social en estos llamados "pueblos jóvenes".

La **presentación de Guatemala** mostró cómo, desde el punto de vista constitucional, la municipalidad es la encargada de solucionar los problemas de urbanización. Sin embargo, se anotaron también los defectos que puede tener este sistema, que son más notorios cuando las municipalidades son adyacentes y tienen normas

distintas y, debido a su crecimiento, llegan a tocarse en sus periferias. En estos casos siempre se da la situación de que los urbanizadores utilizan las líneas de fricción entre los municipios para buscar las soluciones más fáciles y más cómodas para poder vender terrenos, lo cual no es conveniente. Nos informó también sobre la creación del Instituto de Fomento Municipal para fortalecer y respaldar la labor municipal, técnica y financieramente. Escuchamos la descripción de dos grandes planes a nivel nacional, uno el plan de regionalización, en el cual se busca la estabilización de la población en los polos de desarrollo, en los centros que pueden contribuir a mantener alejadas a las poblaciones de los grandes centros de la capital, estabilizando a la población en las zonas rurales o en las zonas medianas.

El segundo plan es el de vivienda a través del INVI, que tiene programas que cubren todo el espectro de ingresos; desde el ingreso medio o medio bajo, hasta el ingreso mínimo. Me pareció interesante el comentario, que por lo demás a veces es cierto, en el sentido de que las instituciones internacionales se toman un año y a veces año y medio para financiar parcialmente los programas habitacionales. Haciendo un pequeño paréntesis a este efecto, y sin ánimo ninguno de defender a la institución que me corresponde, que es el BID, yo pienso que quizás todos tenemos culpa. Al fin y al cabo el Banco es de ustedes y puede ser que parte de la demora se deba a situaciones locales, a falta de comunicación entre los presuntos prestatarios, los beneficiarios y el propio Banco. Yo creo que deberíamos buscar y hacer lo posible por lograr una conexión más agil y más rápida,que la que hemos tenido; eso nos ayudaría a reducir este plazo, que evidentemente es muy largo para atender un problema tan agudo como el que enfrentamos.

También nos llamó la atención el señalamiento por parte del delegado de Guatemala, en el sentido de que no hay una solución para los problemas de los tugurios; que la solución del "bulldozer" y de la erradicación, como única solución, quizás sea la más fácil, la más cómoda de imaginar, pero no la más conveniente de llevar a cabo. Se mencionó la necesidad de tener varias soluciones acordes con las características específicas, no sólo en cada país, sino que en cada zona urbana de los países y dentro de cada barrio en una misma ciudad.

Fue muy interesante también la observación sobre el enfoque que debería darse a las soluciones en los barrios marginales, en los cuales es importante tener en cuenta y planear el envío inicial de asistentes sociales y después, aquel de los ingenieros. Eso creo, es una verdad muy grande.

El **delegado de Honduras** dio algunas cifras interesantes; dijo, por ejemplo, que el 25% de la población de Tegucigalpa vive en zonas de tugurios; que no se cuenta por el momento con un organismo especializado para la solución del problema de tugurios, pero que este campo está siendo atendido en forma creciente por el Instituto de la Vivienda, que se ha preocupado del caso. Recordó también que este asunto según lo entienden ellos, y creo que muchos estaremos de acuerdo, es más un problema educacional que financiero y técnico. No es sólo de carácter educacional, pero entre estos tres factores tan importantes, quizás sea el factor educacional, aquel que puede a la larga contribuir en forma más efectiva a la solución del problema de los tugurios.

En esta presentación apareció otro término muy interesante, el de "colonia de los fuertes", siendo evidente que esta denominación se debe al gran dinamismo del grupo que habita los tugurios, razón además para tratar de aprovechar ese dinamismo, esa energía potencial de todos estos individuos y de todas estas familias, canalizándola para su propio beneficio y para el de la sociedad en general. Este es un problema que tendrá que resolverse muy pronto, tal vez aplicando el lema del escudo de Chile: "por la razón o por la fuerza". Claro está que es importante, que tratamos de resolverlo en cuanto sea posible y en cuanto tengamos tiempo, por la razón.

En su **presentación Nicaragua** destacó la necesidad de dar énfasis a las fuentes de trabajo, como una de las soluciones más importantes. Evidentemente no hay una panacea, no hay una solución específica para los tugurios, pero uno de los factores que causan los tugurios y que podrían asimismo ser factores que bien empleados nos sirvieran para desmontar tugurios, es el de proveer suficientes fuentes de trabajo, desde luego esto es muy fácil decirlo y muy difícil de llevar a cabo.

Luego nos habló del traslado de familias a terrenos donados por el gobierno y de los esfuerzos realizados para que, en forma gradual, la empresa privada participe en estas soluciones; se intenta canalizar asimismo la energía potencial del propio habitante del tugurio hacia la solución de su problema habitacional.

Escuchamos con mucho interés la organización del Banco de la Vivienda, que por las funciones descritas, parece tener aquellas que normalmente corresponderían a un Ministerio de la Vivienda, es decir, tienen agrupados bajo una sola organización los sistemas que atienden: la vivienda, la financiación y la creación de mercados secundarios de hipotecas con su correspondiente seguro de hipotecas, lo cual resulta bastante ágil y permite coordinar la labor de la institución en estos tres aspectos.

Como soluciones posibles al problema habitacional se mencionó la creación de fuentes de trabajo, los programas educativos y aquellos de crédito rural; éstos últimos, específicamente orientados hacia soluciones en el campo, para evitar la construcción de servicios semejantes a los que requiere una urbanización en la ciudad y trabajando a través de cooperativas agrícolas.

El **delegado de Argentina** describió los sistemas administrativos, particularmente, los que están a cargo de la Secretaría de Vivienda. Señalándonos cómo se trabaja a través del diagnóstico, la planificación y luego el proceso de vivienda transitoria que termina con la vivienda definitiva. Posteriormente veremos una película que nos ilustrará bastante más en estos aspectos.

Finalmente, **el delegado de Trinidad y Togago** hizo una interesante distinción entre los ocupantes ilegales, rurales o agrícolas y los urbanos. También describió los sistemas utilizados para solucionar los problemas de ambos sectores, que, si bien son independientes, están estrechamente relacionados entre sí. Pudimos conocer las superficies mínima y máxima que se han fijado para los terrenos, los lotes, que se entregan a los individuos, a las familias erradicadas; se mencionaron 300 m2. como mínimo y 400 m2. como máximo. En algunos de nuestros países estas áreas podrían parecer un poco altas pero es comprensible que en Trinidad, donde todavía no tienen el problema de tierras, en forma aguda, especialmente en Puerto España, puedan establecerse estas superficies. Fue también interesante escuchar de esta delegación los aspectos positivos que nos ofrecen los ocupantes ilegales, tanto en el campo agrícola como en el campo urbano. En el campo agrícola el aspecto posivito es indudablemente, que estos individuos producen sus alimentos y no solamente los del consumo personal, sino un sobrante para ayudar a la producción general de alimentos, y, desde luego, solucionar su problema habitacional. Asimismo, el ocupante ilegal de las zonas urbanas también contribuye en una forma positiva, aun cuando discutible, después de todo, tiene a su cargo y soluciona su propio problema habitacional.

Quiero terminar señalando para ustedes algunos puntos básicos dentro de la acción del BID en el campo del desarrollo urbano y la vivienda. El 7 de julio de 1969, el Comité de Coordinación del Banco aprobó un documento de política operativa que trata entre otras cosas, sobre los grupos marginales y establece los varios campos de acción que serán atendidos por la institución. Esto se fundamenta en que, como es bien sabido, una parte importante del sector de bajos ingresos de la población urbana está formada por grupos marginales, residentes en barrios míseros que potencialmente son elementos di-

námicos y positivos de la sociedad. En lo posible los recursos que el Banco destine a la vivienda y a las obras sociales se orientarán cada vez más a resolver los problemas de este sector, y la institución adoptará criterios apropiados especialmente encaminados a lograr la incorporación de los grupos marginales en la vida económica y social de las ciudades.

La forma más efectiva de mejorar el enfoque del desarrollo urbano integral es por medio de los proyectos de experimentación y demostración. Estos proyectos, si están bien concebidos, ofrecen la oportunidad de efectuar investigaciones aplicadas, de utilizar una tecnología mejor, de probar nuevas políticas y procedimientos y de formar personal idóneo. Siempre que sea factible, el Banco promoverá la preparación de tales proyectos para que ejerzan un efecto demostrativo. La ayuda que el Banco puede proporcionar consiste en asistencia técnica y en préstamos para estudios de preinversión y para proyectos. Se dará mayor impulso a la asistencia técnica reembolsable y a los préstamos para estudios de preinversión como pasos fundamentales al desarrollo de programas equilibrados.

En el caso de proyectos integrales, el Banco está dispuesto a considerar la concesión de préstamos "conjuntos" que comprendan los principales elementos de programas integrales y estén destinados a ejecutar planes urbanos bien concebidos. Los términos y condiciones de estos préstamos, sobre todo los que persigan fines sociales, reflejarán la necesidad de mayores períodos de gracia y amortización. Al calcular la contribución del prestatario para financiar el costo de un programa, se tendrá en cuenta la nueva inversión que se efectúe en una parte de un programa integral.

En cuanto a la **Vivienda Urbana**, el Banco considerará operaciones que se enmarquen dentro de las siguientes normas:

a. Los programas de vivienda que se propongan deberán formar parte de planes nacionales de desarrollo económico y social y, de ser posible, de planes locales de desarrollo urbano y regional, además, estarán calificados como de alta prioridad por los gobiernos;

b. Se dará tratamiento preferencial a los programas diseñados para familias de bajos ingresos;

c. Los programas de vivienda deberán estar concebidos en tal forma que sus efectos se proyecten más allá de su ejecución física, de modo que tiendan a establecer una continuidad de los esfuerzos institucionales dedicados a la solución del problema urbano;

d. El aporte financiero local dentro del programa deberá ser sustancial y se deberá tender a fomentar una mayor movilización de capital privado; y,

e. El financiamiento de programas de vivienda urbana pretende, como meta final, que, en la medida en que se fortalezcan las instituciones nacionales, disminuyan las necesidades de ayuda financiera externa.

El Banco considerará operaciones que incluyan, según sea el caso, uno o más de los siguientes subprogramas:

a. Soluciones habitacionales para grupos de ingreso mínimo.

b. Rehabilitación.

c. Soluciones habitacionales para grupos de ingreso bajo y medio bajo.

d. Servicios comunales directamente relacionados con el desarrollo de proyectos habitacionales.

e. Obras pequeñas y medianas de infraestructura urbana.

f. Fomento de la industria de la construcción.

g. Proyectos de naturaleza experimental.

h. Investigación sobre diseño y materiales.

i. Asistencia técnica.

En cuanto a las orientaciones de tipo general, podrían resumirse así:

a. Los programas que el Banco financie deberán estar ubicados en los centros de mayor actividad económica y de más rápido crecimiento demográfico, así como en centros menores a fin de que al estabilizar la población eviten su concentración en los grandes centros urbanos;

b. Los programas deberán constar de un número reducido de proyectos masivos de gran impacto y no de viviendas aisladas o de grupos tan pequeños que no signifiquen una mejoría apreciable de la zona urbana;

c. Se requiere una descripción de la estructura institucional del organismo ejecutor, de los cambios o innovaciones que se pretendan implantar tanto en relación a su propia estructura como a los sistemas con los que opera u operará para enfrentar el problema habitacional.

d. Se analizará la capacidad de la institución solicitante en cuanto a su ejecución física del programa, selección de beneficiarios, administración de su cartera hipotecaria, mantenimiento de los conjuntos habitacionales, labores de educación y preparación social de los beneficiarios y demás aspectos que aseguren la realización del programa. De encontrarse fallas fundamentales en estos aspectos, se estudiará el otorgamiento de asistencia técnica previa a la consideración de un préstamo.

e. Los proyectos deberán integrar viviendas y sus servicios básicos de urbanización y comunales dentro de una sola unidad conceptual y operativa, debiéndose prever la construcción simultánea de viviendas y servicios. Aun cuando los recursos (internos y externos) del proyecto deberán cubrir estas dos partes de la inversión, el costo de los servicios comunales no será transferible al costo final de las viviendas, debiendo ser absorbido por los organismos públicos o privados correspondientes.

f. El programa deberá estar acompañado de una evaluación de sus posibles efectos económicos y sociales, tanto transitorios (durante la construcción) como permanentes.

g. Cada programa deberá estar acompañado de estudios de distribución de ingreso y composición del gasto familiar en las áreas donde se localicen las inversiones, considerándose aceptables las estimaciones hechas con base en muestreos. Cuando sea necesario, el Banco podrá otorgar asistencia técnica para ayudar a la realización de estos estudios.

h. El programa deberá contener una estimación detallada de la utilización de tierra, materiales, capital y mano de obra que será necesaria, indicando su cuantía y costos, además de un cálculo de los materiales y servicios de procedencia extranjera.

i. Con el fin de asegurar el mantenimiento del valor de los depósitos y recuperaciones que forman parte de los programas de vivienda, será necesario, en algunos casos, que se adopten fórmulas de reajuste monetario en cada una de las operaciones financiadas por el Banco.

Algunas características de los subprogramas que pueden ser considerados por el Banco:

A. Subprograma de soluciones para grupos de ingreso mínimo

Este subprograma incluirá proyectos experimentales que puedan significar avances prácticos de tipo técnico, sociológico y financiero en las soluciones para zonas marginales o de tugurios.

Se dará prioridad a la habilitación para usos habitacionales de terrenos dotados con servicios básicos de urbanización y comunales.

Por regla general este tipo de subprogramas implica la existencia de subprogramas de recuperación previsible, dentro de la cartera total de la institución prestataria.

El nivel y volumen del subsidio serán establecidos, preferentemente, en forma tal que el programa total analizado en su conjunto sea autofinanciable, es decir, que los subprogramas de recuperación previsible deben dejar al prestatario excedentes suficientes para cubrir los subsidios otorgados.

B. Subprograma de Rehabilitación

Este subprograma comprenderá proyectos que contribuyan, en forma sustancial, a mejorar las condiciones de habitabilidad de zonas en decadencia cuando se trate de operaciones de conjunto y no de viviendas aisladas, y siempre que el valor de las viviendas existentes lo justifiquen.

Este subprograma podrá atender créditos pequeños para trabajos tales como la complementación de instalaciones sanitarias, para conectar las viviendas, al sistema urbano de acueducto y alcantarillado.

Este tipo de crédito podría ser recuperado a largo plazo, en condiciones acordes con la capacidad de pago del deudor. Las cuotas de amortización podrían cobrarse conjuntamente con las del servicio de agua y alcantarillado, por el organismo municipal correspondiente, mediante un contrato administrativo con el prestatario.

Adicionalmente podrán considerarse complementación de instalaciones eléctricas y reparaciones locativas.

C. Subprograma de soluciones habitacionales para grupos de ingreso bajo y medio bajo.

Básicamente este subprograma, además de aliviar el déficit habitacional, debe ofrecer seguridades de recuperabilidad para contribuir efectivamente al fortalecimiento financiero y administrativo de la entidad prestataria.

Se buscará que estos subprogramas contribuyan, en la medida de lo posible, a la creación, fortalecimiento o reorientación de mecanismos financieros de vivienda, tales como ahorros y préstamos, sistemas de seguros hipotecarios, mercado secundario de hipotecas y sistemas cooperativos.

Estos subprogramas incluirán la posibilidad de construir, sin necesidad de licitación, una cantidad adecuada de viviendas experimentales que utilicen sistemas o materiales de construcción novedosos.

Preferentemente, estos subprogramas se llevarán a cabo conjuntamente con subprogramas de soluciones para grupos de ingreso mínimo.

D. Subprograma de Servicios Comunales directamente relacionados con el desarrollo de proyectos habitacionales.

* Estos subprogramas estarán destinados a suministrar a los proyectos de vivienda, servicios adecuados constituídos por espacios o edificios que satisfagan las necesidades colectivas y básicas, de índole cultural, deportiva, asistencial, comercial y social.

* Los proyectos habitacionales deberán ser integrados con los servicios comunales básicos para que cuenten desde el comienzo con un mínimo de condiciones ambientales compatibles con la clase de viviendas que se construyan o se rehabiliten de acuerdo con patrones locales.

* Cuando la construcción de viviendas y servicios comunales se realice por distintos organismos, deberá asegurarse que su ejecución se haga debidamente coordinada. Para tal efecto, la institución prestataria dará seguridades al Banco de que se celebrarán convenios para la ejecución de los servicios conexos con las entidades pertinentes, con especificación del tipo de las obras y el calendario de trabajo correspondiente.

* Por regla general, el costo de dichos servicios no será imputado al costo de unidades de vivienda, sino que será amortizado a través de impuestos de carácter general u otras formas de recaudación especiales.

E. Subprograma de obras pequeñas y medianas de infraestructura urbana.

* Este subprograma comprende varias de aquellas obras que teniendo un costo relativamente pequeño (por ejemplo entre US$20.000 y US$300.000 cada una) pueden producir un mejoramiento sustancial de alguno o algunos de los problemas urbanos y cuya planificación y ejecución cabe dentro de las

atribuciones del organismo prestatario correspondiente y, por lo tanto, puede ser realizada directamente o coordinada por el mismo. Por ejemplo, extensión de colectores de aguas negras, extensión de sistemas de agua potable, extensión y mejoramiento de vías, incluyendo pasos a desnivel, planificación y construcción de centros de salud, mercados de barrio o de zona, perforación de pozos para agua potable, muros de contención, cunetas y canales de drenaje, extensión de redes eléctricas, etc.

La entidad prestataria podrá llevar a cabo obras de desarrollo urbano, mediante los procedimientos usuales de aprobación por el BID, licitación, supervisión, etc. Una vez terminadas las obras, serán traspasadas a la entidad pertinente para su operación y mantenimiento, negociándose con esta última el reembolso correspondiente en un período prudencial, con la posibilidad de que, si el período de reembolso pactado es menor que el acordado entre el prestatario y el BID, puedan reinvertirse esos fondos, una o más veces, en operaciones similares multiplicando así el impacto del subprograma.

F. Subprograma de fomento de la industria de la construcción

Este subprograma podrá considerarse en la medida en que tenga cabida dentro de las atribuciones del organismo prestatario y no duplique las actividades de otros organismos nacionales de crédito. Este subprograma permitirá que, a través de los organismos especializados en vivienda, u otro prestatario idóneo, se pueda:

Contribuir al financiamiento de programas o proyectos orientados a incrementar, o mejorar la producción de bienes y servicios de importancia para la solución del problema urbano.

Participar en la producción industrial de viviendas terminadas y de partes, incluyendo la producción de materiales de construcción y la edificación de plantas de producción y ensamblaje. En este caso, si por ejemplo, el análisis de la capacidad de la industria de la construcción indica que hay escasez de bloques de concreto o talleres de carpintería, etc., el prestatario podría financiar ampliaciones de la industria existente, o la instalación de una planta pequeña, otorgando el subpréstamo con condiciones de plazo mediano e interés conveniente, y recibiendo el pago, en todo o en parte en materiales de construcción a precios convenientes y competitivos.

G. Subprograma para proyectos de naturaleza experimental

Este subprograma comprenderá proyectos experimentales dise-

fiados para producir un efecto multiplicador en la reducción del déficit de viviendas.

H. Subprograma para investigación de diseño y materiales

Este subprograma incluirá proyectos cuyo propósito sea reducir el costo de la vivienda.

I. Subprograma de Asistencia Técnica.

Se podrá incluir asistencia técnica básicamente en los siguientes campos:

Mejoras administrativas, contable-financieras, técnicas y de aspectos socio-económicos del prestatario u organismo ejecutor.

Estudios sobre la distribución del ingreso familiar y de gastos.

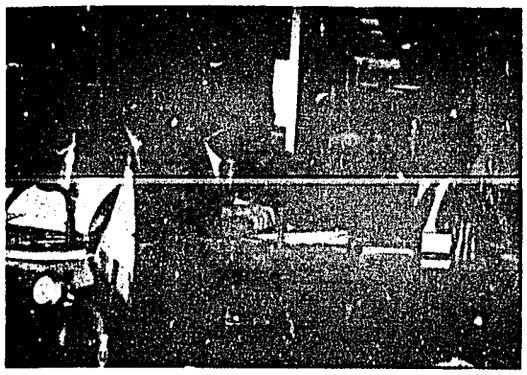
Identificación de problemas específicos en tugurios o zonas en decadencia y preparación de soluciones factibles desde el punto de vista financiero, técnico-social y administrativo.

Análisis de problemas especiales relacionados con la ejecución de programas a cuyo financiamiento se haya contribuido o se piense contribuir con el préstamo.

Preparación de personal en los distintos campos de planificación, administración de programas y tecnología de la vivienda.

Establecimiento y coordinación de los elementos que constituyen un ciclo completo de financiación de vivienda. Captación de ahorros e inversiones y su canalización hacia la vivienda mediante sistemas de seguros de hipoteca y su correspondiente mercado secundario.

Cuando sea del caso, se buscará que la programación cronológica de la asistencia técnica permita disponer de tiempo suficiente dentro del período de ejecución del préstamo, para implementar las recomendaciones de los consultores y desarrollar los proyectos correspondientes como consecuencia de sus recomendaciones.>>



El señor Eric Carlson, Jefe de la Sección Vivienda del Centro de Vivienda, Construcción y Planificación de las Naciones Unidas, quien presidió la sesión del segundo día.

El señor Philip Huber, Jefe del Programa de Vivienda y Desarrollo Urbano del Departamento de Asuntos Sociales, de la Organización de Estados Americanos, quien presidió la tercera sesión.

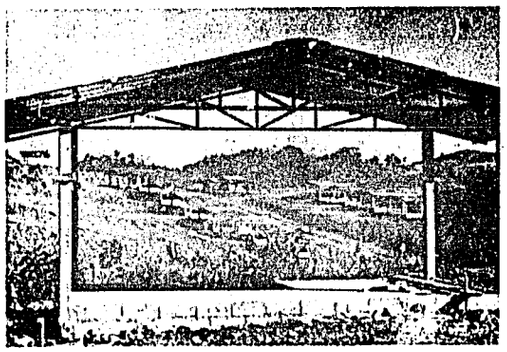
Arq. Henry Scioville-Samper, Jefe de la Sección Vivienda y Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo, quien presidió el cuarto día de sesiones.

Arq. Charles Dean, Director de Programas para América Latina, de la Fundación para la Vivienda Cooperativa, Presidente de las sesiones del quinto día de la mesa redonda.

La delegación de Colombia tuvo una activa participación durante los debates. En la fotografía aparece el Arq. Rafael Stevenson, del Instituto de Crédito Territorial y, tras de él, dos de los restantes cuatro miembros de la delegación de su país, los Arquitectos Antonio Restrepo y Jaime Valenzuela.

El señor Guillermo Valle, de Honduras, escucha durante la discusión de uno de los aspectos del temario.

El señor Leonardo Sánchez, de Nicaragua, a la extrema derecha de la fotografía y la señorita Magallón, también frente a la mesa, durante una sesión.



El programa "piso y techo" despertó mucho interés entre los delegados. En la fotografía se ve una muestra del mismo en Panamá.

PARTE IV

DISCUSION GENERAL SOBRE EL TEMA

Partes seleccionadas del diálogo que se desarrolló entre los participantes, sobre aspectos relacionados con el tema de la mesa redonda.

ARGENTINA

R.P. Balista

Aclaración sobre los planes que están desarrollando, el principal de los cuales es en Buenos Aires.

1. **La presencia de soldados** no significa coacción, sino que, debido a que pertenecen al cuerpo de ingenieros:
   a) colaboran en el trabajo, haciendo la nivelación de los terrenos, las plataformas, las instalaciones de sanitarios y, en general, en las labores de construcción; y

   b) colaboran en el traslado.

2. El ser o no trasladados se deja a la **opción de los habitantes** de la villa; no se les obliga. A veces la discusión dura un mes o más, la que se aprovecha para explicarles el plan, etc.

3. Aunque por distintas razones, se estima que en Buenos Aires es indispensable hacer la erradiación, **no descartan la posibilidad de remodelar,** de solucionar el problema en el mismo lugar. Es difícil hacerlo, sobre todo si se construyen casas de 2 ó 3 dormitorios, como pide la gente.

4. Primero se envían los asistentes sociales y después a los ingenieros, pues consideran que en la vivienda debe darse prioridad, antes que a la labor técnica ("poner un ladrillo sobre otro"), a los enfoques sociales, psicológicos, motivacionales, etc. Es decir, consideran que la vivienda es, en general, una **coparticipación interprofesional,** debido a los distintos aspectos que involucra.

BRASIL

1. En Brasil se presentan las experiencias de cada uno de nuestros países, relacionadas con la solución de los problemas de estas poblaciones de sub-habitaciones, como les llaman, pues los métodos difieren y los problemas tienen distintas características según la región de que se trate;

2. Analizan la realidad para **adoptar procesos realistas, de acuerdo con la región.** Creen que debe ser igual respecto de cada uno de los países de América Latina, considerando siempre que los objetivos deben ser los mismos: hacer que los habitantes de estos conglomerados tengan las mismas condiciones de viviendas que el resto de la comunidad urbana;

3. Reitera las recomendaciones que formularon al final del trabajo, para todos los países.

CHILE

1. De la mesa redonda han surgido dos posiciones y bien claras:
   a) los que se preocupan específicamente del problema de la vivienda; y
   b) los que se preocupan del desarrollo urbano.

2. Estima que, con mucha frecuencia, el enjuiciamiento de los valores ambientales en las poblaciones improvisadas se ha basado en la comparación de patrones (o standards) externos a ellas y, comúnmente, totalmente ajenos a las reales aspiraciones de sus habitantes, resultando así las soluciones demasiado sofisticadas, incluso para grupos socio-económicos de nivel urbano más elevado.

3. Recién ahora, después de más de diez años de discusiones, los técnicos en vivienda están aceptando definiciones del problema que contemplan soluciones y metas "hacia adentro" de las poblaciones y de sus habitantes, lo cual se refleja en el hecho de que ya se habla de "tratamiento" y no de "eliminación" y así, las **erradicaciones** están siendo reemplazadas por **procesos.** Lo mismo ocurre respecto del nombre, mientras el medio técnico y administrativo los denomina peyorativamente "tugurios", "callampas", "villas miseria", "colonias de invasión", "paracaidistas", los pobladores las conocen por nombres más positivos; el gobierno peruano ha adoptado, a este respecto, una actitud positiva y los ha denominado "pueblos jóvenes". En este aspecto, se dan tambien en el campo de la vivienda los primeros pasos, que se traducen en asistencia social, pero aún queda por hacer, promoviendo la formación de grupos entre los pobladores, para que decidan ellos las acciones a seguir para lograr la solución de **sus** problemas y la satisfacción de sus aspiraciones reales y verdaderamente sentidas y no sólo el cambio de lugar. En efecto, se ha visto que en algunas ciudades latinoamericanas la población de los barrios improvisados alcanza al 50% de la población urbana y, sin embargo, ellos siguen siendo tratados como un **problema,** lo que puede derivarse de la condición propia de la etapa de desarrollo y de consolidación de nuestras estructuras urbanas, diferentes a las de los países que hasta ahora han servido de modelo urbanístico.

4. Pero esta comprensión o nuevo enfoque del problema teniendo en cuentas las circunstancias de dentro de las poblaciones improvisadas, sólo se está produciendo en el campo de la vivienda, pero no existe todavía entre los técnicos y administradores del desarrollo urbano. Si éstos comprendieran la existencia de los

dos mundos superpuestos, se podría solucionar el problema a través de un movimiento desarrollista originado desde el interior de las poblaciones improvisadas. Hasta ahora se están tratando estas poblaciones como desarrollo urbano, con acciones y medidas resultantes de la comparación entre ellas y los sectores estables y consolidados de las ciudades quienes las entienden, porque están destinadas a proteger sus bienes e intereses (del suelo, la propiedad, el status), pero son absolutamente incomprensibles para la otra mitad de la población, que vive en forma improvisada. Por su parte, la mitad estable de la población, no considera dentro del capital necesario para llevar a cabo el desarrollo, el enorme capital social que representa el esfuerzo de los pobladores, que han llegado sin nada, pero han levantado sus viviendas, carentes por completo de la cultura y las ventajas que representan el tener muchas generaciones de vida urbana.

Existe, pues, una gran diferencia entre ambos sectores de la ciudad, en cuanto al concepto de los valores: los patrones de zonificación, protectores del suelo; la exigencia de espacios abiertos para calles, vías y parques, etc., pueden ser de gran valor para la mitad consolidada de la población urbana, pero carecen de significado para los "colonos de invasión", quienes, además, consideran como simple proceso de colonización lo que los otros llaman robo de terrenos; y así ocurre también con la salud, la educación, el orden, las comunicaciones y otros muchos aspectos a los cuales ambos sectores asignan diferente valor y, por lo tanto, distinto orden de prioridad.

5. En lo referente a metas a largo plazo de los planes reguladores de la zonificación y del desarrollo de nuestras ciudades, tampoco creo se está considerando la situación ni las aspiraciones de los pobladores improvisados. Al respecto surgen varias preguntas, a saber: ¿El 50% de los ciudadanos que viven en forma improvisada, respaldará las decisiones de los urbanistas, de los administradores y autoridades? ¿Es posible planificar a largo plazo en estas condiciones? ¿No sería mejor reemplazar el concepto- que parece caduco- de "planificación" por "reemplazo", es decir, la adopción de decisiones programadas ágilmente en el momento mismo?

A este respecto, consideramos que hay sólo dos alternativas y, al formularlas, hacemos el distingo claro que existe entre "agitación" y "agitación política" (las ocupaciones de terrenos con banderas y signos, organizaciones fuertes, etc., lo cual constituye la reclamación de que se les satisfagan sus necesidades, lo que

puede ser explotado políticamente, pero no constituye necesariamente afiliación a un determinado partido o posición política):

a) El 50% de la población urbana, que vive en colonias de invasión, desconoce el valor de la planificación de las ciudades con objetivos de integración urbana y, mediante la presión, anula la acción planificadora de las instituciones municipales, regionales y nacionales; o, a la inversa,

b) La planificación del desarrollo urbano se plantea como una técnica totalmente nueva y revolucionaria en los países del continente americano que están enfrentados con este problema; la finalidad de esta planificación no puede seguir siendo el orden, sino que aquellos objetivos que realmente interesan al 100% de los pobladores de las ciudades.

6. Finalmente, planteó las siguientes recomendaciones, como pasos necesarios para entrar en este nuevo enfoque:

a) Exigir una revisión, a nivel local, de todos los programas de entrenamiento;

b) Realizar una investigación del tipo que ha hecho John Turner en las poblaciones improvisadas del Perú y de Colombia, a través de la cual ha establecido ciertos modelos, relacionando los dos mundos de una manera muy ágil, no separándolos sino tratándolos en conjunto;

c) Prescindir de los sistemas informativos empleados hasta la fecha, ya que ellos resultan anacrónicos. Dada la velocidad del problema, no pueden seguir utilizándose estadísticas de diez años atrás; la información debe ser obtenida sobre la marcha.

COLOMBIA

1. Planteó la necesidad de establecer una mayor comunicación con los sectores políticos y administrativos de nuestros países, en los cuales dichas estructuras son de origen rural, como lo es la base de la división geográfica, promoviendo ante ellos un cambio de la estrategia;
2. Para ello, debemos bajarnos de nuestro pedestal de técnicos, reconociendo que son los políticos y los administradores quienes dirigen nuestros países;
3. En esta forma lograremos, juntos, promover el cambio de actitud, de pensamiento y de valores en materia de estructuras -de

rural a urbana- y de planificación urbana -como se ha propuesto aquí-haciendo que dichos cambios sean recogidos en los planes reguladores de las ciudades;

4. Otro aspecto que conviene captar de lo dicho, y que resulta ser un corolario del seminario, es la proposición venezolana de crear una nueva disciplina o profesión que trate de esta materia del crecimiento o desarrollo urbano en nuestras ciudades, la que podría denominarse "urbanología", profesión que no se aplicaría sólo al estudio de las situaciones de carácter físico que provoca este "crecimiento improvisado" y que tampoco sería privativa de urbanistas y arquitectos.

GUATEMALA

Hizo presente la situación diferente de su país en lo relacionado con este problema de los asentamientos clandestinos, pues ahí éste se está manifestando recién, como aparece del hecho que, al revés de lo que ocurre en otros países, en que a veces el 50% de la población urbana vive en tales condiciones, en Guatemala la proporción es sólo del 7% al 8%. Expresó que ésta es una ventaja para su país, pues podrá abreviar el camino hacia la solución del problema, beneficiándose de las informaciones, los resultados, las acciones tomadas y, en fin, de la experiencia de los otros países latinoamericanos.

Por otra parte, expresó que en Guatemala también se está dando la debida importancia al desarrollo urbano y es así como la Secretaría de Planificación Económica le está dando a éste, dentro de sus programas, igual consideración que al desarrollo agrícola y que al desarrollo industrial.

COSTA RICA

En la Universidad o el Colegio Profesional se enseña al estudiante de urbanismo, que la eliminación de los tugurios, su total erradicación, es la solución del problema. Ellos no comparten esa tesis, pues la encuentran inhumana, inpolítica e impracticable. Manifestó que a su juicio, el asunto se refiere a un problema de colonización -con medios escasos, como son los que disponen- en el cual los esfuerzos deben dirigirse a orientar el proceso del desarrollo urbano.

2. Planteó la diferencia que, a su juicio, debe hacerse -al formular una solución entre el **tugurio de alquiler y el tugurio propio:**

   a) El primero es una de las formas más ignominiosas de explotación de los pobres por los ricos y no debe ser permitida. En Costa Rica, están poniendo en práctica un programa de reparación forzosa de los tugurios de alquiler; y

   b) En cuanto al tugurio propio, dijo que participaba de las opiniones sustentadas en la mesa redonda, en el sentido que dicho problema debe resolverse a través de la participación de las propias familias interesadas, utilizando sus energías y no enfrentándose con ellos.

3. Por otra parte, dijo que en nuestros países el problema debe considerarse desde un punto de vista global, ya que los asentados están en el proceso de transición de la economía agrícola a la industrial y los servicios. De esta manera es que los programas de desarrollo, deben concebirse teniendo en mente aquel proceso, el cual, en lo social implica la migración del campo a la ciudad, dirigiéndola de forma que sea ordenada y en las proporciones adecuadas. Por esta razón, propuso que la programación socioeconómica se haga en forma global y no sectorial, pues la sectorización no responde a una realidad, ya que, en efecto, tanto la salud, como el transporte, la vivienda y otros factores influyen en la población, de tal manera que la sectorización artificial, por especialidad y no de acuerdo con las necesidades de los conjuntos humanos, produce un gran problema de coordinación, que se plantea en la dificultad de llevar a cabo, simultáneamente, todas las medidas que deben ponerse en práctica para obtener un desarrollo adecuado, lo cual no ocurrirá si el proceso se enfoca en forma integral.

4. Finalmente, expresó su agrado de haber asistido al seminario, pues le permitió ver cuales de las acciones que se están tomando en Costa Rica por las autoridades están bien encaminadas, cuales conviene reforzar y, por último, las que han sido mal llevadas o son insuficientes, inadecuadas o inútiles. A este respecto le parece que las opiniones vertidas contra la mentalidad generalizada en nuestros países, respecto de la erradicación como solución y del cambio de ubicación de los tugurios sólo porque son feos, como asimismo, la actitud demagógica de tomarles fotografías (el antes y el después) propia de las instituciones nacionales e internacionales, le servirán de apoyo para combatir la misma posición de los sectores directivos de su país.

ECUADOR

Expresó que las reseñas que presentaron los distintos países, muy bien documentadas, demuestran que el problema se conoce y que se han adoptado medidas en los aspectos social, técnico y financiero, más o menos eficaces, de acuerdo con las circunstancias y el medio, pero señaló una situación, a su juicio, singular: que cuando la acción desarrollada por las entidades públicas o privadas resulta más eficiente, entonces la ciudad o el centro urbano de que se trate, se convierte en polo de atracción y la población, generalmente del sector rural, fluye cada vez en mayor número, agravando el problema; es decir, se crean alicientes que intensifican la migración, en lugar de detenerla. Lo que ocurre, a su juicio, es que el problema no se está abordando adecuadamente, como el dar a un enfermo medicamentos que le bajan la temperatura, pero no le curan la enfermedad, porque no la atacan en sus causas. El origen de las migraciones, que a la vez causan la marginalidad, radica fundamentalmente en las fuerzas expulsivas del sector agrícola y en la falta de receptividad del sector urbano industrial. En efecto, los pactos sobre la integración de nuestros países, nos imponen tareas competitivas, pues nos obligan a producir más y más barato que los otros, lo que significa mecanización más intensiva, la cual, a su vez significa dejar de lado la mano de obra y así, el sector agrícola que se está tecnificando, expulsa a su población y el sector urbano, que también se está tecnificando, no recibe a esa población. De ahí que, en su opinión, la solución de este problema no nos corresponde a nosotros, pues no es una solución de orden técnico, sino a los economistas.

EL SALVADOR

1. Después de oir las exposiciones, cree que la denominación general que más se adapta a la índole de estas urbanizaciones marginales y que traduce mejor el término con que ha sido rotulado el seminario es "asentamientos espontáneos".

2. Como ya dijo en su exposición, en El Salvador existen de dos clases, se denomina **"mesones"** y abarcan el 58% de la población metropolitana:

   a) El **"tugurio"** es aquel que se asienta en terrenos públicos. Ellos se constituyen con muy pocos recursos, sólo con esfuerzo propio y carecen por completo de servicios; y

   b) La **"colonia ilegal"**, se desarrolla en la periferia, donde los terrenos son adquiridos sin prima y bajas cuotas y también carecen de servicios.

3. Pero la situación varía completamente entre unos y otros países, de tal manera que no se puede estandarizar la solución; la solución única no existe (Es diferente el caso de los pobladores de las villas miseria de Buenos Aires, donde las familias disponen de bienes valiosos, tales como refrigeradores, televisores, radios, etc., y el de las barriadas de Lima y Guayaquil, por ejemplo).

4. Expresó que para su país resultaba fabulosa la cifra dada por el delegado de Emaús, de Argentina, que aludía a la posibilidad de dedicar a vivienda el 20% de la cantidad destinada a inversión que, a la vez, debe ser el 20% del producto nacional bruto, y expresó que si sólo fuera posible para ellos destinar esa suma a **"humanizar"** el tugurio, es decir, dotarlo de los servicios necesarios para sacar a esa gente de la vida infrahumana que lleva, podría considerarse que verdaderamente estarían dirigiéndose hacia una solución del problema.

5. De esta manera, expresó, que el seminario exhibió no un problema, sino una serie de problemas y cómo cada país está abordando el suyo y que, en consecuencia el fruto de las jornadas sería, pues, precisamente, mostrar los esfuerzos de cada país y cómo emplean los recursos de que disponen -mayores o menores- para solucionar el problema de acuerdo con su propia idiosincracia.

MEXICO

1. Expresó que la última sesión lo había desilusionado, pues en ella los delegados sólo abundaron en los mismos temas ya expuestos y él en realidad creía que en estas últimas sesiones se iba a hacer una crítica sobre las acciones adoptadas por cada país, comparando efectos y resultados. Se vio que hay consenso en cuanto a que existe un futuro de esperanza para los habitantes de los establecimientos espontáneos, que éstos no son lugares estáticos, ni son el cáncer que cree la sociedad organizada, sino que constituyen una potencialidad que es necesario encauzar. Esto, pues, llama a modificar el enfoque de parte de las instituciones y al cambio de mentalidad de los técnicos.

2. Dijo que, a su juicio, la alusión que hizo el señor Turner al libro de Oscar Lewis sobre las cinco familias, está desconectada de la realidad, pues una novela no puede ser el enfoque de la antropología actual; el libro es sólo una obra más de espectacularidad, pues en él no está manifiesto el rayo de esperanza hacia el futuro que caracteriza la actitud de los colonos de las barriadas, que se

han trasladado de un medio en que la naturaleza les prodigaba incontables bienes, sólo por espíritu de superación y afán de mejorar su condición o, por lo menos, la de sus hijos.

3. Manifestó que, consideraba aceptable el reto que se desprende de las exposiciones y especialmente la del Perú, de cambiar el nombre de las barriadas o asentamientos, dándoles uno que calce mejor con la potencialidad, optimismo hacia el futuro y dinamismo que contienen y reflejan sus poblaciones; lo cual también nos ayudaría a cambiar la mentalidad y la actitud hacia ellos, lo que llevará tiempo. Al respecto, propuso la denominación de "barrios jóvenes", pues ella lleva la connotación de cambio, de crecimiento, de dinamismo.

4. Criticó al Brasil y a Colombia por auspiciar la formación de una Federación Interamericana de Instituciones de Vivienda, ya que a su juicio no sería más que la creación de un nuevo organismo burocrático, de los cuales hay muchos: las N.N.U.U., el CINVA, etc. Propone la creación de un organismo de comunicación móvil, asignado a cada una de las instituciones de vivienda nacionales, un centro de comunicaciones ágil, como el de las organizaciones de los congresos de arquitectos o de vivienda. Un órgano así sería lo más efectivo en su opinión, pues en esa forma el trabajo recaería sólo cada 21 años en la institución nacional de cada uno de los países, encargada de informar a las demás lo que se está haciendo en los otros, para que cada una coteje los datos a través de la central. A su juicio, el nombre que se le asigne es lo menos importante, lo que se necesita es una comunicación ágil y expedita.

5. Terminó agradeciendo en nombre de su país, a las otras naciones y a sus instituciones de vivienda y planificación representadas y a los delegados, por las ideas, nuevos enfoques y doctrinas que presentaron con las cuales han ensanchado el campo visual y la imaginación de todos.

COSTA RICA

Expresó que estaba de acuerdo con la proposición de cambiar el nombre de los barrios marginales, pero dijo que, en su opinión, la nueva denominación debería adaptarse a las circunstancias de cada país y de sus gentes. Dio como ejemplo de su aserto, que en Costa Rica no se podría llamárseles "pueblos jóvenes", sino "pueblos nuevos", porque connota lo que realmente representan estos asentamientos, algo nuevo y, además, porque es el nombre que allá usa la gente.

HONDURAS

Propuso que se discutiera algo más sustancial que el nombre, que debe ser el que resulte más adecuado en cada país.

ARGENTINA

Manifestó que, a su juicio, el nombre es secundario, siendo lo importante el espíritu y la mentalidad con que los técnicos y los administradores consideran la materia.

BRASIL

Expresó la misma opinión que el delegado de Argentina. Dijo que cree que en su país la denominación no se cambiará, que consideran más importante tener en cuenta el espíritu de recuperación de las familias de los favelados que pensar en darles un nombre de alcance "latinoamericano".

MEXICO

Insistió en que su proposición no era la de cambiar la denominación de las colonias en cada país, sino de reemplazar la denominación para los efectos de la intercomunicación y de las informaciones y referencias técnicas. Esta sería una creación del seminario, pues es algo que no está tratado ni en los libros sobre urbanismo, ni de arquitectura, ni tampoco se emplea en ninguna escuela de arquitectura; en este sentido, lo que propone es cambiar el término anglosajón de "squatter settlements" por el "barrios jóvenes".

PANAMA

1. Manifestó que, a su juicio, el seminario cumplió con el objetivo, pues sirvió de tribuna para intercambiar informaciones y experiencias, pero que aún faltaba cerrarlo sacando algunas conclusiones y profundizando algunos aspectos que se tocaron en forma superficial, como por ejemplo, la **participación del hombre en la solución del problema** que los preocupaba.

2. Dijo que una de las causas de la marginalidad es la falta de oportunidad que tienen los favelados, colonos, pobladores marginales -o como quiera llamárseles- de participar en la solución de los problemas, lo cual debe empezar desde la generación de las ideas sobre cómo enfocar las soluciones. En esa forma se lograría mejores efectos que los obtenidos hasta ahora con el tecnicismo que se trata de inculcarles, que muchas veces los desinteresa; dando como resultado el fracaso de programas, que técnicamente, están bien concebidos. Debemos, pues, preocuparnos de

hacerlos participar en el proceso de desarrollo y en la toma de decisiones, educándoles para que ellos aprendan y sirvan para educar a otros que luego vendrán a vivir en los asentamientos. En una palabra, debemos incorporarlos a la vida comunitaria, ofreciéndoles la posibilidad de una mayor independencia del Estado y los Gobiernos locales.

3. Según él, debería considerarse, asimismo, que los problemas de la marginalidad no tienen su origen en las ciudades o en sus alrededores, sino que vienen de todas partes del país, razón por la cual deberíamos abocarnos a establecer la forma de aprovechar al hombre que vive en los asentamientos, transformándolo de hombre-problema como se nos presenta actualmente, en recurso-hombre, agregándolo a los otros recursos que proveen el Estado, los organismos internacionales y las demás instituciones que participan en la solución de este gran problema, pues si bien es cierto que el hombre de los asentamientos no es un experto, ni un profesional, sí es una persona con todos los atributos de tal y, por lo tanto, no debe representar una carga para el Estado, ni un estorbo, ni una vergüenza, sino un valor nacional. De esta manera, conquistando a los miles de personas que viven en los asentamientos lograremos encauzar la potencia y los valores que representan a la solución de los grandes problemas que ellos mismos plantean y que no son sólo de vivienda, sino de educación, de ignorancia, de incomprensión y muchos más.

ARGENTINA

R.P. Balista

Expresó que la realidad de los asentamientos debe mirarse desde cuatro puntos de vista, a saber:

a) el del grupo humano como tal;

b) el de la necesidad de vivienda;

c) el del desarrollo urbano;

d) el del desarrollo general del país.

Sin embargo, el problema debe tratarse como un todo, como un problema específico, para evitar que las soluciones separadas de cada uno de esos aspectos sean ineficaces respecto del conjunto.

CHILE

Dijo que el seminario fue muy útil, pues permitió conocer los problemas que se plantean en los demás países, en materia de vi-

vienda y desarrollo urbano, enseñando las medidas y las técnicas aplicadas para solucionarlos.

B R A S I L

Propuso que el seminario adoptara, entre sus conclusiones, la de que el objetivo de los esfuerzos y del trabajo de quienes se dedican a estas actividades sea el hombre y su familia, a los cuales debe respetárseles y considerarse en toda su dignidad.

P E R U

Manifestó que en el Perú aprendieron muchas cosas trabajando en los barrios jóvenes, en forma práctica, mucho más que en la Universidad o en otra forma académica o teórica. Repitió la evolución que ha tenido en su país el enfoque del problema, desde cuando el gobierno lo trataba aplicando medidas policiales, después con medidas sanitarias de desinfección, posteriormente como un problema de vivienda, hasta que aprendieron que el problema no era fundamentalmente de vivienda, sino que hacerles sentir que forman parte de un país, para cuyo efecto dentro de sus escasos recursos, se limitan a entregarles un título de propiedad sobre un terreno, pero tampoco conviene tratar el problema con criterio exclusivo de beneficiencia pública. Es, pues, indispensable que las familias participen en la promoción de su desarrollo, como también en la vida económica de toda la nación.

M E X I C O

Abogó por que, como conclusión de lo aprendido en el seminario, se introduzca en las universidades y academias en que se enseña urbanismo y arquitectura, cursos que adiestren en estos nuevos enfoques, de tal manera que, al lado de los nuevos ciudadanos que habitan estas poblaciones, trabajen arquitectos y urbanistas nuevos, que reconozcan el patrón de vivienda y urbanismo típico de los "pueblos jóvenes".

Por otro lado, propuso, también, que se trate de formar el personal técnico que permita a los gobiernos y a las instituciones, contar con arquitectos, trabajadores sociales, sociólogos y economistas, que estén imbuídos de esta filosofía y de este espíritu.

A R G E N T I N A

Sr. Risso

Repitió el programa que realiza EMAUS en Buenos Aires, proponiéndolo como una de las soluciones necesarias, con las adaptaciones que cada caso requiera.

COSTA RICA

Dijo que debería intentarse abaratar las soluciones en materia de vivienda aunque no se proporcione la casa completa, pues ésta sólo será posible cuando nuestros países alcancen el pleno desarrollo económico y la justicia social, que son metas a largo plazo. Debemos, pues, pensar en soluciones por etapas, como lo es la adaptación del individuo a la ciudad. Dichas etapas serían las siguientes:

a) asentar a las familias en la tierra, ya que es ese el problema que sienten con más fuerza, pues quieren tener un lugar propio y, al mismo tiempo, es la parte más barata. Para lograr esto, el Estado o el gobierno local deberá hacer lotificaciones para familias pobres, evitando que éstas sean explotadas por los especuladores en tierras que, muchas veces, elevan el precio de éstas en zonas deterioradas, a sumas superiores a las que se cobran en las urbanizaciones de calidad;

b) Después que la gente se acomoda, debe venir un diseño adecuado al tamaño del lote y a la organización del terreno, en lo referente a las facilidades comunales, al trazado de las vías, etc.;

c) Cierto tiempo después, deben introducirse los servicios, empezando por el agua y luego los demás;

d) Por último viene la vivienda, pero no dándole a cada familia una casa, sino haciéndole un préstamo para que, con sus propios medios, construyan sus casas, con cierta dirección técnica, pero que realmente sea la que ellos creen necesitar.

PANAMA

Expresó su opinión en el sentido de que el paso inicial de cualquier programa tendiente a solucionar el problema de las barriadas, cualquiera que sea la alternativa que se adopte, debe ser la acción social, las reuniones con las familias y, en general, las encuestas para determinar la realidad de esas poblaciones, conocer las actitudes de las familias y sus preferencias. De lo contrario, se emprendería una acción que puede ser justa para algunos, pero injusta para otros, pues en dichas zonas hay familias casi indigentes, pero también las hay que tienen recursos propios para solucionar su problema. Además, las familias deben ser orientadas hacia las soluciones que, dentro de las diferentes alternativas que se ofrezcan, estén más de acuerdo con su verdadera situación. Al respecto, citó el caso de su país, en que se han realizado diferentes programas, tales como el denominado "piso y techo" y la distribución de lotes con urbanización mínima, que han beneficiado a las familias de me-

nos recursos; pero también se han hecho programas para familias de recursos más altos, que están de acuerdo con su condición, trasladándolas a edificios de departamentos, viviendas unifamiliares o viviendas adosadas, que tienen un costo mucho mayor que el de las viviendas "piso y techo".

CHILE

Manifestó que su delegación está totalmente de acuerdo con la necesidad de la acción social y, que también en su país se realiza y se llevan a cabo diferentes programas, según el nivel económico de las familias, orientándolas previamente hacia la solución mejor para cada una. Abundó en argumentos para demostrar la eficacia de la labor social, la que debe estar complementada con la provisión de escuelas, centros comunitarios y otros lugares de reunión como las que, en Chile se denominan **"ferias libres"**, que son mercados ambulantes que se instalan en los diferentes sectores de la ciudad una o dos veces cada semana, que sirven de lugar y motivo para que las familias se junten, se conozcan y mantengan un contacto frecuente.

A continuación, el Presidente de la sesión, señor Charles Dean, preguntó a los delegados cuál era el valor que cada uno atribuía a la mesa redonda y sobre si consideraban conveniente que se celebraran otras similares, respecto de lo cual se dieron las siguientes respuestas:

El delegado de Brasil:

Contestó que consideraba que la reunión había sido de gran provecho, pues permitió conocer la experiencia y las realizaciones de los demás y, al mismo tiempo, hizo que cada delegación pudiera evaluar lo hecho por su respectivo país. Por esta razón, reiteró las felicitaciones y los agradecimientos de su delegación para la A.I.D. y a FCH por la iniciativa y la realización de la mesa redonda, y se manifestó partidario de celebrar reuniones similares, por lo menos, una vez al año.

El delegado de Colombia:

Expresó estar muy complacido por la oportunidad que proporcionó el seminario, de intercambiar conocimientos y experiencias

y de recibir críticas sobre la acción realizada, lo que resulta muy constructivo. Sin embargo, insistió en la idea propuesta por Brasil y Colombia -renovación de una recomendación hecha en el seminario que se celebró el año 1968 en Washington, sobre Administración de Viviendas- de crear un organismo, que no sea una institución más que aumente la burocracia, pero que haga posible recoger las informaciones y las experiencias y las publique y distribuya a todos los institutos de vivienda de nuestros países, lo que les será de mucha utilidad en sus investigaciones, estudios, programas pilotos, etc. Al respecto, expresó, que si ellos habían propuesto como sede de tal centro de informaciones a Bogotá, sólo se había debido al hecho de que allí ya existen las instalaciones del CINVA, cuya organización será transformada por la O.E.A., con lo cual se evitarían el tiempo y los gastos que significa la puesta en marcha de una entidad nueva.

El delegado de Guatemala:

Aludiendo a la creación del organismo propuesto, dijo que en su opinión, no es necesaria la creación de una nueva institución, sino que, debería aprovecharse la circunstancia de que el CINVA está en reorganización para conferirle las atribuciones y los medios que le permitan servir ágil y eficientemente los propósitos que de él se esperan y que se han mencionado durante el seminario. Es esto lo que debería solicitarse que se haga por intermedio de la O.E.A.

El delegado de Costa Rica:

Dijo que consideraba que el seminario había sido útil, ya que permitió clarificar ideas y posiciones, dando mayor seguridad en la acción correcta a seguir o en la que se está siguiendo en cada país, según sea el caso. Es así como, a muchos, este intercambio de conocimientos y de experiencias les ha enseñado las bases para un cambio radical en las políticas de vivienda y de planificación urbana, dando mayor énfasis a lo que hasta el momento ha sido "marginal" a la realidad de las barriadas, pues hasta ahora ellas han sido tratadas considerando lo estético y no lo humano y social, De acuerdo con eso, consideraba conveniente reunirse periódicamente -la frecuencia es algo que debe estudiarse- pero procurando que todos vengan debidamente informados y preparados, a fin de que las reuniones sean efectivamente útiles.

En cuanto a la creación de la asociación u organismo para que sirva de centro de informaciones, dijo que creía era bastante perfeccionar o adoptar alguno de los mecanismos o institutos ya existentes, como el CINVA o las N.N.U.U., revistiéndolos de mayor eficiencia.

El delegado de Argentina:

Dijo que sólo bastaban dos de las aportaciones del seminario, entre muchas otras, que son de gran valor en el ramo, como lo fueron la de que dentro de la acción tendiente a solucionar el problema de las barriadas tiene prioridad la infraestructura social sobre la vivienda misma, y la idea de llamar a los barrios, "pueblos jóvenes", para justificarlo y, por consiguiente, para manifestarse partidario de que se repitan.

El delegado de Guatemala:

Expresó que estaba de acuerdo en la utilidad de estas reuniones y, por lo tanto, de que se celebren periódicamente, pero en vista de que, según se vio en esta ocasión, el problema de las barriadas o "pueblos jóvenes" se presenta con diferente intensidad en cada uno de los países o, por menos, en las distintas regiones del continente, sugirió que se hagan dentro del ámbito regional de los países que se enfrentan con el problema a un nivel similar y que cada dos años se hagan de carácter latinoamericano o continental, para considerar el problema en general.

El delegado de Brasil:

Expresó que estaba de acuerdo con la proposición del delegado de Guatemala, pues en su país realizan estas reuniones con carácter regional, ya que ahí los problemas son característicos de cada región, pero propuso que los resultados de las reuniones regionales sean enviados a todos los países de América Latina.

El delegado de Costa Rica:

Agregó dos ideas que considera importante queden contenidas en las conclusiones, a saber:

a) Que en los programas tendientes a la solución del problema habitacional de las familias que viven en los asentamientos marginales se incluya una fábrica de materiales que ofrezca, coetáneamente con la rebaja del costo de la vivienda y los servicios, el adiestramiento técnico a los habitantes, para mejorar su standard a través del aprendizaje de un oficio especializado;

b) Ya que, según se vio, el urbanismo tradicional no ha atacado nunca el problema de las barriadas, sino desde el punto de vista del cirujano que opera un cáncer, es decir, la erradicación, que es impracticable, propuso encomendarle al CINVA que siente pautas y criterios para un "urbanismo de barriadas", no sólo en

sus cursos, sino extendiendo esta nueva técnica, que no es sólo ingeniería ni arquitectura, sino ambas cosas, mezcladas con algo de servicio social y otras cosas, extendiendo a nivel profesional y administrativo, estos nuevos conceptos sobre el crecimiento de las ciudades.

El delegado de Venezuela:

Dijo que concordaba con los demás en lo tocante a la conveniencia de estas reuniones, pero recomendó que en ellas se trate, además de los problemas vitales que se analizaron en esta mesa redonda, los aspectos relativos al desarrollo urbano de nuestras ciudades, en las que las técnicas del urbanismo tradicional han demostrado su más completa ineficacia.

Expresó también su opinión de que para evitar muchos de estos males, es necesario que en la solución de estos problemas intervengan personas dotadas de distintas técnicas y talentos, es decir, se necesita una acción interdisciplinaria, multidisciplinaria o polivalente y no sólo de los arquitectos, pues a éstos las universidades los dotan de conocimientos y técnicas aptas para diseñar viviendas para una clase de ingresos muy elevados.

Por último, expresó que en la reunión notó la ausencia total de conceptos sobre el gobierno local o municipal, que ha proveído muy buenos frutos en Venezuela. Recuerda al respecto, la macrocefalía de nuestras capitales y la tendencia de los políticos y de las personas en general a tomar en cuenta únicamente la capital del país, desatendiendo los otros centros urbanos. Concluyó recomendando a los delegados que lleven en su portafolio, como idea nueva, la de incorporar a los gobiernos de las ciudades en calidad de socios del gobierno nacional, en lo referente a las actividades relacionadas con la orientación y solución de los problemas que plantea el rápido crecimiento de nuestras metrópolis.

Extracto de los Comentarios del señor Harold Robinson

(Sub-Director de Planes y Programas para Latinoamérica de la División de Vivienda y de Desarrollo Urbano de la Agencia para el Desarrollo Internacional)

En respuesta a una pregunta de Costa Rica, sobre cuál es la política actual de la A.I.D. o cuál será dicha política en el futuro, respecto de la rápida urbanización y de las necesidades de vivienda en América Latina y, sobre la asistencia que eventualmente prestará esa Institución, el señor Robinson respondió:

"No era mi intención la de inyectar la situación general de la vivienda en el examen de los asentamientos espontáneos. Habría preferido limitar esta mesa redonda al aspecto específico de la vivienda en dichos asentamientos. Sin embargo, si ustedes quieren que les dé a conocer brevemente lo que ha estado haciendo la A.I.D. y lo que eventualmente puede hacer, permítanme que les ocupe unos cinco minutos de su tiempo.

"Durante los últimos ocho o nuevo años, la A.I.D. ha proporcionado a los países de América Latina, alrededor de mil millones de dólares en asistencia para vivienda. A groso modo, esta asistencia se ha dividido en US$ 180.000.000, en préstamos bilaterales a los gobiernos de ese continente; en alrededor de US$60.000.000, en préstamos en monedas locales o su equivalente; US$ 300,000.000 en aportes al Banco Interamericano de Desarrollo; y US$ 550.000.000 en el programa de inversiones garantizadas. Alrededor de la mitad de los US$ 180.000.000 mencionados, fue prestada para la construcción de viviendas de bajo costo, parte de la cual ha llegado a los asentamientos espontáneos. La otra mitad de esos US$ 180.000.000, se destinó a viviendas para los sectores de ingresos medios. A este respecto, podría enumerarles, por ejemplo, 2.000.000 dólares a la provincia de Buenos Aires, para autoayuda asesorada; US$ 19,500.000 a Colombia, para los mismos fines; US$ 30.000.000 a Venezuela, US$ 2.000.000 a Costa Rica, US$ 20.000.000 a México. El Programa de Inversiones Garantizadas comenzó en el año 1961 y ha crecido en volumen, pero estos fondos han sido destinados, generalmente, a viviendas para grupos de ingresos medios y medio altos, pero no han alcanzado hasta el nivel de los asentamientos, pese a que el Congreso de este país ha clasificado a la vivienda de bajo costo como una de las categorías de asistencia.

Además de la ayuda directa de país a país, los Estados Unidos han proporcionado al Banco Interamericano US$ 525.000.000 para

formar el Fondo Fiduciario de Progreso Social, que está formado en un 100% por fondos norteamericanos, y del cual el BID ha prestado alrededor de US$ 215.000.000 a todas vuestras organizaciones, supuestamente para viviendas de bajo costo (ésta es cuestión de interpretación, ya que se trata de viviendas cuyo costo debe ser reembolsado). Además del Fondo Fiduciario de Progreso Social, alrededor del 80% de los préstamos para vivienda que ha otorgado el B.I.D. han salido del Fondo de Operaciones Especiales, el cual también proviene de los Estados Unidos. Si no recuerdo mal, el B.I.D. ha prestado unos 107.000.000 de dólares con cargo a dicho Fondo. El BID se ha concentrado en el otorgamiento de préstamos a las instituciones oficiales de vivienda, con el objeto de que construyan o financien viviendas de bajo costo, como por ejemplo, a los institutos de vivienda de la índole del I.C.T, del I.N.V.I., del I.V.U., mientras que nosotros en la A.I.D. nos hemos concentrado más en la creación de instituciones permanentes, que atraigan ahorros locales y los canalicen hacia la vivienda. Hasta la fecha esto ha significado la construcción de viviendas para los sectores de ingresos medios, principalmente los servidos por las asociaciones de ahorro y préstamo y, en forma más reciente, las cooperativas de vivienda. Además de lo anterior, hemos sido los mayores proveedores de asistencia técnica entre las organizaciones internacionales, por medio del adiestramiento, de la elaboración de manuales para hacer análisis de vivienda, la formación de cooperativas de vivienda, la formulación de un nuevo concepto sobre el desarrollo urbano, informes estadísticos etc., a través de asesores y consultores a corto y largo plazo y de asesores de vivienda y desarrollo urbano en las misiones de la A.I.D., quienes imparten sus conocimientos y experiencia.

Ahora estamos tratando de concentrarnos, como también lo están haciendo la mayoría de los países del mundo, y es indispensable que lo hagan, en el concepto más amplio del desarrollo urbano, ya que la vivienda no puede continuar siendo, ni jamás debió ser considerada aisladamente, sino el contexto del desarrollo de las ciudades.

El lunes oyeron al Dr. Hauser hablar sobre la explosión demográfica y los efectos que está produciendo en las ciudades; éste es un fenómeno de carácter mundial. No está sólo limitado a la América Latina. Es un fenómeno que estamos experimentando aquí y que, tarde o temprano, lo tendrán todos los países de la tierra, ya que la corriente humana se está trasladando hacia los centros urbanos. Es por esto que estamos tratando de ayudar al desarrollo de proyectos que afecten a los más amplios sectores de las ciudades, incluyendo los asentamientos espontáneos. En los Estados Unidos estamos de-

nominando a esos proyectos, proyectos de "Ciudades Modelos". En este momento estamos concentrándonos en programas de "Ciudades Modelos" en tres regiones: Concepción, en Chile; San Salvador, en El Salvador; y, algún posible proyecto de demostración en Colombia. Hace algún tiempo, especialmente antes de 1961, éramos los líderes en la recomendación de las técnicas de ayuda-propia o autoayuda. Ahora último, nuestra asistencia al nivel de los asentamientos la proporcionamos a través de los préstamos del B.I.D., aunque creo que éstos no han llegado tan abajo en las escalas de los ingresos.

Personalmente, desearía que pudiéramos experimentar con lo que yo denomino "no habitacional" en los asentamientos. Esto es, la urbanización de los terrenos, la subdivisión de los mismos y la venta de sitios sin casas, dejando la vivienda a la inventiva de los pobladores. Para el nivel de ingresos más bajo, deoeríamos pensar en disminuir ciertos elementos o especificaciones que encarecen el costo de la vivienda, proporcionarles tierra urbanizada, agregando el concepto de cooperativas con hipoteca única, para protegerlos contra la especulación de los adquirentes de sitios y proporcionarles una autopolicía en el uso de la tierra, de tal manera que no se construya sobre las calles diseñadas en el papel, ni se violen las líneas divisorias de los lotes, ni las normas sanitarias; y también con el objeto de que se hagan responsables de los pagos. En este aspecto quisiera combinar los fondos rotatorios provenientes de préstamos de bajo interés para urbanizar terrenos, con fondos "a largo plazo" de inversiones garantizadas. Por supuesto que puede también proporcionarse asistencia para vivienda a la gente de un nivel económico más alto, pero a este nivel de ingreso, muy bajo, si se agregan los costos de la vivienda a los de la tierra, se hace el programa inaccesible para la capacidad de pago de este nivel.

Quisiera mencionar otro problema que, creo, nos debería preocupar a todos, mucho más de los pareciera preocuparnos. Se trata del problema de las "morosidades" (SIC). El dinero que han prestado a vuestras instituciones el B.I.D. y la A.I.D. y al que los gobiernos han agregado aportes de contrapartida, es para proyectos cuyo costo debe ser reembolsado, lo que significa que éstos son créditos que deben ser amortizados. El grado a que ha llegado la falta de pago de los adquirientes de las viviendas a vuestras instituciones, es fantástico, como creo no es necesario que se los diga. Esto tiene varios significados. En primer lugar, quiere decir que los "adquirentes" de las viviendas han recibido una donación o un subsidio, que no se proyectó darles. Yo no me opongo a los subsidios, pero sí me opongo a los que se dan sin que hayan sido programados. En segundo lugar, aquello significa que los gobiernos o vuestras instituciones, no pueden

"rotar" estos fondos. Estos préstamos han sido otorgados a sus instituciones a plazos de cuarenta años con intereses tan bajos como el 3/4% y con períodos de gracia de hasta 10 años, todo ello con la idea de que el préstamo inicial fuera utilizado varias veces. Pero el no pago por parte de los adquirentes de las viviendas, significa que Uds. sólo pueden construir las viviendas consultadas inicialmente; y en tercer lugar, puede ocurrir cualquiera de estas dos cosas: que quiebren vuestras instituciones o que el gobierno tenga que pagar los préstamos.

Hasta este momento ustedes no han tenido que enfrentarse con este problema, ya que, en su mayoría, estos préstamos tienen períodos de gracia de 10 años, durante los cuales no están obligados a amortizar o a pagar el capital. Pero muy luego sus gobiernos deberán enfrentarse con una situación muy grave. Esta materia constituye el tema del seminario que inicié yo y que, fue auspiciado por el B.I.D. y la A.I.D. el año pasado. Algunos de Uds. y, evidentemente, sus instituciones, participaron en las deliberaciones sobre este tema. Francamente, no he visto mayores realizaciones a este respecto, aunque espero estar equivocado.

Una de las razones para convocar a este seminario, fue de que en la época en que se celebró el del año pasado, yo me percaté de que existía un intercambio insuficiente entre los institutos de vivienda (sic), lo que me alarmó, pues creía por ejemplo, que en Chile se sabía más de lo que pasaba en Argentina que lo que sabíamos nosotros y suponía que en el Perú sabían más que nosotros de lo que estaba pasando en Guatemala. Pero me dí cuenta que ese intercambio no existía y que había mucho intercambio a través del B.I.D. o de la A.I.D. Creí, pues, llegado el momento de retirarme del escenario para que de esta manera se pudiera producir un mayor intercambio entre los países mismos.

La razón por la cual en este seminario seleccionamos el concepto de los asentamientos espontáneos, fue la de que creo que es un campo que si bien, en las palabras no ha sido ignorado, sí lo ha sido en el terreno de la acción, y creo que mediante el intercambio que se realizaría durante esta semana, lograríamos obtener una mayor información.

ESTE LIBRO
SE TERMINO DE IMPRIMIR
EN LOS TALLERES DE EDITORIAL LITOGRAFICA, S. A.
EN SEPTIEMBRE DE 1970.