



ARTIGO

PERTINENCIA Y URGENCIA DE INVERSIÓN SOCIAL EN EL MEJORAMIENTO BARRIAL Y HABITACIONAL DE LATINOAMÉRICA

RELEVANCY AND URGENCY OF SOCIAL INVESTMENT IN THE IMPROVEMENT CLAYPIT AND HABITACIONAL OF LATIN AMERICA

Julián Salas SERRANO¹

RESUMEN

La acelerada turgurización de la vivienda en particular y del hábitat en general en Latinoamérica, es sin lugar a duda, uno de los problemas más lacerantes que padece el continente americano. Las últimas estadísticas oficiales elaboradas con motivo de la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre las Ciudades, Hábitat II (1996), pusieron de manifiesto la gravedad del problema tanto en sus aspectos cuantitativos –más de 150 millones de latinoamericanos se alojan en infraviviendas- así como su profundo deterioro físico, cuya mejora requeriría unos 171.000 millones de dólares de presupuesto.

El autor detecta un creciente interés por parte de los organismos multilaterales y de algunos gobiernos nacionales para paliar la situación, mediante la ejecución de programas y proyectos de mejoramiento de barrios precarios. Programas que tienen como bases conceptuales los nuevos paradigmas de las políticas no convencionales de vivienda enfocadas a la lucha contra la pobreza. Dichos programas abordan en forma multisectorial la consecución de objetivos tales como: el incremento de la salud pública, la lucha contra la vulnerabilidad, el fomento de la economía familiar, la mejora de la seguridad y la dinamización social, entre otras.

Palabras clave: *Asentamientos humanos, ciudad difusa, infraviviendas, Latinoamérica, rehabilitación urbana, vivienda marginal.*

ABSTRACT

The accelerated slumming particularly of housing and of habitat in general in Latin America, is without doubt one of the most lacerating problems that the American

⁽¹⁾ Dr. Ing. Industrial, es Director de la Cátedra UNESCO en *Habitabilidad Básica* en la ETSAM y autor del libro *Contra el Hambre de Vivienda, soluciones tecnológicas latinoamericanas*. Edit. Escala, Bogotá, 1997. E-mail: jss3@mcyt.es

continent suffers. The last official statistics elaborated for the United Nations World Conference about Cities, Habitat II (1996), have showed the importance of the problem in the quantitative aspects – more than 150 million people lodged in extremely poor shelter - as well as the deep physical deterioration, whose improvement would require about 171,000 million \$USA of budget.

The author maintains that an increasing interest on the part of multilateral organisms and some national governments is detected to palliate the situation, with the execution of programs and projects of improvement of precarious districts. This programs have as conceptual base the new paradigms of non-conventional housing policies, focused on fighting against the poverty. The projects are undertaken with a multisectorial approaching to reach objectives such as: the increase of public health, fight against the vulnerability, promotion of the household economies, improves of the security and social promotion, among others.

Key words: *Slumses, diffuse city, infrahouses, Latin America, urban rehabilitation, marginal house.*

RAÍCES DEL PROBLEMA

¿DE QUÉ VOLUMEN DE NECESIDADES HABLAMOS?

NUEVOS PARADIGMAS: LA VIVIENDA COMO HERRAMIENTA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

- Un punto de no retorno: el derecho a permanecer
- Las políticas no convencionales de hábitat
- La vivienda como proceso
- Nuevos elementos para el debate de la legalización de la propiedad de las parcelas

¿QUÉ HACER?: ...APOYAR INVERSIONES SOCIALES EN MEJORAMIENTO

- Mejoramiento como inversión social en salud
- Mejoramiento como inversión social contra la vulnerabilidad
- Mejoramiento como inversión social para revitalizar la economía
- Mejoramiento como inversión social contra la inseguridad
- Mejoramiento como inversión social en pro de la calidad de vida
- Mejoramiento como inversión social rentable

RAÍCES DEL PROBLEMA

Del modelo oficial renacentista para la creación de nuevas ciudades en Latinoamérica emanadas de las instrucciones urbanizadoras de la Corona, parece oportuno resaltar dos momentos especialmente brillantes: la defensa en la Ordenanza de Carlos I (1523) de “*la retícula en forma de damero ...que aunque la población vaya en gran crecimiento, se pueda siempre proseguir y dilatar en la misma forma*” y la Ordenanza de Felipe II (1573), código político-urbanístico que en su momento fue una sólida aportación manualística en la que se detallaban, entre otras muchas directivas, que:

...toda la ciudad se organizará comenzando desde la plaza mayor y sacando desde ella las calles;

...la plaza mayor será el lugar del poder, de la justicia, la religión, el comercio y los festejos...

...la división en barrios: por parroquias o cuarteles;

...la parcelación antes de la construcción y su abastecimiento de agua y alcantarillado;

...un programa constante y uniforme.

Pese a lo enunciado, hay que tener nítidamente claro que el llamado *damero colonial* nunca se

concibió con la idea de ofrecer habitabilidad básica para **todos** los ciudadanos. También entonces, y puede que aún más que hoy, la sociedad latinoamericana fue dual en su composición social y económica y ello se plasmó en las nuevas ciudades. Coincidimos con Zillmann² cuando afirma que “En

las ciudades pre-colombinas, coloniales y post-coloniales, las regulaciones de construcción se utilizaron fundamentalmente para centralizar las funciones administrativas, económicas y religiosas en el centro de la ciudad. Por contraste, las áreas de vivienda

Tabla 1. El sueño de un orden para la burguesía: la retícula hispana (1850-1950).

PERÍODO	LATINOAMÉRICA NÚMERO DE HABITANTES	CARACTERÍSTICAS RESEÑABLES	
1850	32 Millones	FINAL DE LA UTILIZACIÓN NÍTIDA DE LA TRAZA URBANA REGULAR: APARICIÓN DEL FERROCARRIL, DE LOS GRANDES PUERTOS Y DE LAS INCIPIENTES ÁREAS INDUSTRIALES	
		CONTRATACIÓN DE INGENIEROS, ARQUITECTOS Y URBANISTAS ITALIANOS, FRANCESES, INGLESES, ALEMANES Y NORTEAMERICANOS	SURGE UNA SOCIEDAD CRIOLLA CON VOLUNTAD DE RUPTURA Y DE DISCONTINUIDAD CULTURAL, TAMBIÉN EN LOS TEMAS URBANOS
1900	64 Millones	BRASIL Y MÉXICO SUPONEN EL 50% DE LA POBLACIÓN DE LATINOAMÉRICA	INICIO DE LA ETAPA DE INDUSTRIALIZACIÓN EN ALGUNOS PAÍSES DEL CONTINENTE
1932		BUENOS AIRES PASA DE 663.000 HABITANTES EN EL AÑO 1900 A 2.178.000 HABITANTES EN 1932	EN POCO MÁS DE UNA GENERACIÓN LAS ÁREAS CENTRALES DE LAS PRINCIPALES CIUDADES PERDIERON LA HOMOGENEIDAD TÍPICA DE CIUDAD COLONIAL QUE MANTUVIERON DURANTE EL PERÍODO REPUBLICANO
1925 - 1945		LLEGADA MASIVA DE EMIGRANTES EUROPEOS	SAO PAULO “ACOGE” EN UNA DÉCADA A UNOS TRES MILLONES DE ITALIANOS
1950	240 Millones	SÓLO ARGENTINA, URUGUAY, CHILE Y MÉXICO CONTABAN CON CIUDADES DE MÁS DE UN MILLÓN DE HABITANTES	

Fuente: J. Salas elaborada sobre información diversa.

⁽²⁾ Zillman Kerstin, *Compact Cities*, Spon Press, Londres, 2000.

popular fueron ignoradas y descuidadas por las elites urbanas en todos los periodos.” Saldarriaga³ ratifica esta misma idea sosteniendo que ya entonces la *ciudad informal* existía en las aldeas y pueblos durante la Colonia y fueron de hecho ciudades en las que una cultura compartida otorgaba una fisonomía singular a los espacios

urbanos. Los sectores habitados por indios, mulatos y negros se localizaron en las periferias de las ciudades ordenadas por las instrucciones de la Corona. De ello hay clara constancia en grabados del XVIII y XIX, testimonio en forma de preludeo del crecimiento exponencial que se generó en la segunda mitad del siglo XX.

Tabla 2. La exposición del desborde popular⁴ (1950-1996)

PERÍODO	LATINO AMÉRICA NÚMERO DE HABITANTES	CARACTERÍSTICAS RESEÑABLES	
1950	240 Millones	LA POBLACIÓN LATINOAMERICANA SE REPARTÍA APROXIMADAMENTE EN UN 50% DE POBLACIÓN RURAL Y UN 50% DE POBLACIÓN URBANA	SE INTENSIFICA EL ÉXODO MASIVO RURAL-URBANO
1970	283 Millones	SE TOMA CONSTANCIA DEL DEFICITARIO RITMO DE NUEVAS CONSTRUCCIONES: 3 VIVIENDAS POR CADA 1000 HABITANTES Y AÑO FRENTE A LAS 10 QUE RECOMIENDA NACIONES UNIDAS	SE CUANTIFICÓ EL DÉFICIT: SE FIJÓ EN 20 MILLONES LA NECESIDAD DE NUEVAS VIVIENDAS Y EN 11 MILLONES EL NÚMERO DE INFRAVIVIENDAS EXISTENTES
1976		SE CELEBRA LA PRIMERA CONFERENCIA MUNDIAL DE LA VIVIENDA, HÁBITAT I, EN VANCOUVER (CANADÁ):	HÁBITAT I DIAGNOSTICÓ LA GRAN CIUDAD COMO PROBLEMA PARA ALCANZAR EL DESARROLLO
1996	450 Millones	SE CELEBRA LA SEGUNDA CONFERENCIA MUNDIAL DE LA VIVIENDA, HÁBITAT II, EN ESTAMBUL (TURQUÍA):	SE CUANTIFICÓ NUEVAMENTE EL DÉFICIT: SE FIJÓ EN 28 MILLONES LA NECESIDAD DE NUEVAS VIVIENDAS Y EN 25 MILLONES EL NÚMERO DE INFRAVIVIENDAS EXISTENTES HÁBITAT II DIAGNOSTICÓ LA GRAN CIUDAD COMO ESPERANZA DE SOLUCIÓN PARA ALCANZAR EL DESARROLLO.

Fuente: J. Salas elaborada sobre información diversa.

⁽³⁾ Saldarriaga Alberto. Pensamiento sobre la ciudad y Arquitectura en Colombia (1900-2000). Cien Años de Arquitectura en Colombia. XVIII Bienal de Arquitectura, Bogotá 2000.

⁽⁴⁾ Tomamos la expresión desborde popular del título del libro del sociólogo peruano Matos Mar.

De forma necesariamente aproximada y como síntesis del crecimiento imparable del problema que este trabajo se propone abordar, valgan los siguientes datos esquemáticos de lo ocurrido en el último medio siglo (1950-2000) en Latinoamérica:

- LA POBLACIÓN LATINOAMERICANA SE HA DUPLICADO, pasando de 250 a 500 millones de habitantes;
- LA POBLACIÓN URBANA (en núcleos de más de 25.000 habitantes) SE HA TRIPLICADO, pasando de 125 a 375 millones;
- LA POBLACIÓN TUGURIZADA SE HA QUINTUPLICADO, de 30 millones en esta situación en 1950 se llegó a 150 millones en el año 2000.

En las Tablas 1 a 3 se han pretendido esquematizar algunas de las características reseñables, en relación con el crecimiento de los barrios marginales y/o tugurizados, para lo que se han diferenciado tres etapas a modo de estereotomía temporal que responde a las siguientes etapas:

- 1850–1950, El Sueño de un “Orden para la Burguesía”: La Reticula Hispana (Tabla 1);
- 1950 –1996, La Explosión del Desborde Popular (Tabla 2)
- 1996 - ..., El Caos Imperante: La Ciudad Fragmentada (Tabla 3).

El Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo⁵ entiende por desarrollo sostenible *el que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de*

Tabla 3. El caos imperante: la ciudad fragmentada (1996-...)

PERÍODO	NÚMERO DE HABITANTES	CARACTERÍSTICAS RESEÑABLES	
1996 - 2000	495 Millones	LA CIUDAD LATINOAMERICANA SERIAMENTE FRAGMENTADA	LA CIUDAD FORMAL A EXPENSAS DEL LIBRE MERCADO
			LA CIUDAD INFORMAL SOSTENIDA POR LA LLAMADA “TERCERA SOCIEDAD”
2000	495 Millones	LA POBLACIÓN LATINOAMERICANA SE REPARTÍA APROXIMADAMENTE EN UN 26% (129 Millones) DE POBLACIÓN RURAL Y UN 74% (366 Millones) DE POBLACIÓN URBANA	ENTRE LAS DIEZ MAYORES CIUDADES DEL MUNDO SE ENCUENTRAN: (2) MÉXICO D.F. (18,1 Millones) (4) SAO PAULO (17,6 Millones) (10) BUENOS AIRES (12,6 Millones)
2003	595 Millones	SE CONSOLIDA EL “DESBORDE” POPULAR, SE QUIEBRA EL “MODELO”, LA CIUDAD LATINOAMERICANA YACE CONVALECIENTE... ¿?	LA CIUDAD OPULENTE EMERGE COMO ÁREA DE NUEVOS NEGOCIOS Y OPORTUNIDADES EMPRESARIALES LA CIUDAD MAYORITARIA RESISTE COMO ESPACIO DE SOLIDARIDAD Y DE COOPERACIÓN

Fuente: J. Salas elaborada sobre información diversa.

las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Desarrollo sostenible, como reflejo de una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo, sin detrimento del medio ambiente ni de los recursos naturales, de los que depende el desarrollo de los seres humanos. Sin ánimo de escandalizar a conservacionistas radicales, no queremos ocultar que en el ámbito de la vivienda en América Latina y más aún en las actividades de *mejoramiento barrial*, los déficit y las carencias que gravitan y azotan abatiendo la posibilidad de desarrollo humano, son de tal magnitud, que no adoptamos como prioritaria la siempre deseable condición de sustentabilidad, por entender que estamos muy lejos de que se cumplan las premisas previas y de contorno en las que se gestó el Informe Brundtland “...que los recursos deben de distribuirse y consumirse con justicia en todas las naciones y regiones del mundo”⁶. Ello nos lleva a no ponderar la sostenibilidad (frente a las necesidades ingentes, la precariedad de las condiciones sanitarias, los altos niveles de vulnerabilidad, la promiscuidad y el hacinamiento de convivientes, la violencia social, carencia de privacidad...) como condicionante prioritario a la hora de diseñar respuestas a carencias de habitabilidad básica o de áreas precarias.

El mejoramiento y consolidación barrial y del hábitat construido en condiciones de extrema necesidad, son asignaturas pendientes en América Latina y retos urgentes para la agenda de los gobiernos democráticos nacionales, regionales y/o municipales. La Tabla 4 muestra el extraordinario volumen de necesidades. Basaremos las reflexiones que siguen en los 25,6 millones de soluciones habitacionales precarias que requieren urgente rehabilitación-consolidación-mejora según cifras oficiales de los gobiernos latinoamericanos.

Aceptando como ajustadas a la realidad las valoraciones que recogen las Tablas 5 y 6 puede concluirse, que América Latina está necesitada de altísimas y urgentes necesidades de inversión social en materia de hábitat. En forma muy concisa, puede afirmarse que si existiese voluntad política para abordar esta carencia histórica de ingentes cantidades de hábitat precario, la inversión social necesaria generaría *negocio para todo tipo de actores*⁷, para el sector formal y para el informal, para los productores de elementos simples y livianos y para las empresas especializadas en obras públicas con elementos complejos y pesados. El subsector activo en trabajos de mejoramiento barrial puede ser –así nos parece– un claro ejemplo de convivencia entre formalidad e informalidad.

Tabla 4. Déficit habitacional (1995) de América Latina y el Caribe.

REGIÓN	Número de acciones habitacionales en miles, necesarias para superar el déficit en 1995				
	Total	Rehabilitación		Construcción	
		Número	% Total	Número	% Total
Total	53.654	25.659	48	27.995	52
América del Sur	37465	19402	52	18063	48
América Central y México	11972	4850	41	7122	59
El Caribe	4217	1407	33	2810	67

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales. Datos elaborados para su presentación oficial en la Conferencia Hábitat II de 1996.

⁽⁵⁾ Gro H. Brundtland, Informe *Nuestro Futuro Común*, editado por NNUU, 1987.

⁽⁶⁾ El Informe Brundtland apunta que los países desarrollados, con sólo el 26% de la población mundial, consumen el 80% de la energía, del acero, de otros metales y del papel que se produce en el mundo, así como el 40% de todos los alimentos.

⁽⁷⁾ Recientemente, año 1999, en el foro de reflexión en Davos reservado a los “grandes”, afirmó Carlos Slim –en opinión del ex-presidente Felipe González “... quizás el primer empresario de latinoamérica” que: “... el mayor negocio del siglo XXI será declarar la guerra a la pobreza”.

Tabla 5. Valoración del Déficit Cualitativo de Viviendas al Año 1995 en América Latina y El Caribe.

PAÍSES	STOCK DE VIVIENDAS PERMANENTE (miles)	DÉFICIT CUALITATIVO (miles de viviendas)	
		% del stock	NÚMERO (miles de viviendas)
	A	B^(a)	C^(b)
TOTAL	89.584	28,6	25.659
ARGENTINA	8.044	4,6	366
BOLIVIA	1.468	33,3	489
BRASIL	32.459	39,0	12.659
COLOMBIA	6.557	21,8	1.428
CHILE	3.098	9,6	296
ECUADOR	2.136	52,3	1.118
PARAGUAY	795	77,2	614
PERÚ	3.842	57,9	2.224
URUGUAY	844	3,9	33
VENEZUELA	3.351	5,2	175
TOTAL AMÉRICA DEL SUR	62.594	31,0	19.402
MÉXICO	15.271	21,4	3.275
COSTA RICA	650	3,4	22
EL SALVADOR	988	12,4 ^(c)	123
GUATEMALA	1.543	41,9	646
HONDURAS	729	52,1	380
NICARAGUA	566	57,0	323
PANAMÁ	498	16,2	81
TOTAL AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO	20.246	24,0	4.850
CUBA	2.382	15,6	371
HATÍ	997	68,9	687
JAMAICA	517	20,0	103
PUERTO RICO	1.030	1,1	11
REPÚBLICA DOMINICANA	1.818	12,9	234
TOTAL CARIBE	6.745	20,9	1.407

FUENTE: Exposición del Presidente de la Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI), en la segunda Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector Vivienda y Urbanismo de América Latina y El Caribe.

NOTA: el déficit cualitativo se compone de aquél conjunto de viviendas cuyos jefes de hogar forman parte de la demanda potencial de viviendas, si bien las viviendas que ocupan podrían ser rehabilitadas a través de acciones de mejoramiento, ampliación y complementación. Para su determinación se hicieron estudios de casos en Bolivia, Chile, Ecuador y Honduras y se pudo establecer que existe una alta correlación con el déficit de abastecimiento de agua potable intradomiciliaria sobre el total de las viviendas permanentes. Por ello, en la columna B se expresan los déficit de agua potable sobre el total de viviendas permanentes al año 1995.

- Porcentaje de viviendas con déficit de agua potable respecto del stock.
- Las cifras corresponde al porcentaje de viviendas carentes de agua potable respecto del stock.
- Información preliminar.

Tabla 6. Valoración del acciones de Mejoramiento (*), Ampliación (**) y Complementación (***) Requeridas para Saldar el Déficit Cualitativo Acumulado (Año 1995) en Países de América Latina y El Caribe.

PAÍSES	VALOR ACCIONES DE REHABILITACIÓN (millones de SUSA de 1988)			INVERSIÓN TOTAL (millones \$USA 1988)
	Mejoramiento	Ampliación	Complementación	
	A	B	C	D=A+B+C
TOTAL	28.869	49.268	93.349	171.486⁸
Países Grupo I (de PIB>2000 \$)	18.152	39.789	78.569	136.510
Puerto Rico	10	39	79	128
Argentina	323	1.283	2.615	4221
Venezuela	103	700	1.427	2.230
Uruguay	19	132	269	420
México	3.363	8.661	17.288	29.312
Chile	174	1.184	2.414	3.772
Brasil	14.067	27.613	54.131	95.811
Panamá	90	177	346	613
Países Grupo II (PIB 1000 \$-2000 \$):	8.233	6.157	11.600	25.990
Cuba	519	418	749	1.686
Costa Rica	31	25	44	100
Paraguay	859	692	1.240	2.791
Jamaica	144	116	208	468
Colombia	1.998	1.609	2.883	6.490
Perú	3.002	2.339	4.081	9.422
Ecuador	1.514	1.229	2.169	4.912
El Salvador	166	129	226	521
Países Grupo III (PIB<1000 \$):	2.484	2.923	3.180	8.587
Guatemala	654	638	764	2.056
Rep. Dominicana	263	300	437	1.000
Bolivia	414	511	519	1.444
Honduras	324	399	406	1.129
Nicaragua	265	344	337	946
Haití	564	731	717	2012

(*) Por 'mejoramiento' se entiende la construcción del **suelo**, compuesto de una base de hormigón y revestimiento vinílico y **techo** (costanera y cobertura de placa de asbesto cemento o similares). (**) Por 'ampliación' se entiende **agregar un dormitorio a cada vivienda**. El cálculo se aplicó al 75% de las viviendas, pues se consideró que el 25% de las viviendas incluidas en el déficit cualitativo no soportaban ampliación. (***) Por 'acciones de complementación' se entiende la conexión de **agua potable y alcantarillado** intradomiciliario. Su valoración fue de 24,4% del valor de la vivienda..
Fuentes: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales y MIDEPLAN de Chile 1995.

(8) La cifra final estimada en 171.486 millones de dólares para el total de las acciones de mejoramiento, ampliación y complementación que recoge la Tabla 6, no cabe duda que resulta sobrecogedora, no obstante, invitamos al lector a que la relativice y obtenga sus propias conclusiones frente a los 75.000 millones de \$USA conseguidos por el Presidente Bush para la guerra en Irak (25.03.2003) y los 87.000 millones suplementarios solicitados (08.09.2003) que hacen un total de 162.000 millones de \$USA para gastos de guerra.

NUEVOS PARADIGMAS: LA VIVIENDA COMO HERRAMIENTA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Un punto de no retorno: el derecho a permanecer

El Banco Mundial⁹, con más de tres décadas de actuaciones en el sector del hábitat, plantea conclusiones que merecen una reflexión pausada: “*El sector de vivienda no estructurado tiene una importante contribución que aportar*”... No se justifica la demolición sin más de los barrios de tugurios y los asentamientos de ocupantes ilegales porque son inferiores a la norma o porque constituyen un peligro para el medio ambiente. Los barrios de tugurios y los asentamientos de ocupantes ilegales, que alguna vez fueron considerados síntomas de funcionamiento anormal del mercado de terrenos y viviendas, están considerados actualmente como un importante sub-mercado en el que las viviendas generalmente mejoran con el tiempo. En la mayoría de las ciudades, los barrios de tugurios y los asentamientos de ocupantes ilegales no parecen representar un peligro inmediato para el orden económico establecido.

Las políticas no convencionales de hábitat

Las políticas de vivienda que hasta bien recientemente se han centrado en la búsqueda de soluciones de viviendas terminadas “llave en mano”, han ganado en realismo y pragmatismo entrando en un proceso imparable que de forma hipersimplificadora por nuestra parte, hemos tratado de condensar su evolución reciente en las cuatro etapas que se enuncian en la Tabla 7.

Una síntesis, que valoramos como ajustada de las tendencias vigentes, y que denominaremos respectivamente políticas “no convencionales” y “facilitadora”, las hemos presentado en forma de las Tablas 8 y 9 siguiendo esquemas previos de R. F. Wagner¹⁰.

La vivienda como proceso

A la vista de los cambios radicales que pueden apreciarse en los contenidos conceptuales que recogen las Tablas 7, 8 y 9, la pregunta que surge inmediatamente es por qué la vivienda, estrella de las reivindicaciones sociales del paradigma “fordista”, no se trasladada aquí como tal. La respuesta pasa por el hecho de considerar la vivienda como objeto o hecho productivo, mientras que la salud y la educación, son servicios de alguna manera intangibles. La solución pasa por cambiar el concepto de qué es la vivienda para adecuarlo a los tiempos de la especialización flexible: la vivienda, especialmente para los niveles más bajos e inexcusablemente para los indigentes, ha pasado de ser objeto a ser proceso, **uno de cuyos elementos es el objeto en sí.**

“La pobreza urbana y su consiguiente costo humano es quizás el mayor desafío de nuestro tiempo. El futuro de nuestras ciudades, que es donde la mayoría de la humanidad vivirá durante el próximo siglo, depende de nuestra habilidad para enfrentarlo con éxito. Al entrar en el Siglo XXI el centro de las políticas urbanas debe, por lo tanto, ser la lucha contra la pobreza, con objetivos tales como la integración de la ciudad informal, la recuperación y uso democrático del espacio

Tabla 7. Evolución Simplificada y Esquemática de Las Políticas de Hábitat Recientes.

Años sesenta	⇒ “... DAR VIVIENDA A LOS POBRES”
Años setenta	⇒ “... PUESTA EN PRÁCTICA DE POLÍTICAS NO CONVENCIONALES DE VIVIENDA”
Años ochenta	⇒ “... POLÍTICAS DE TOLERANCIA PERMISIVA CON LOS PROCESOS INFORMALES EN MATERIA DE HÁBITAT”
Año 1996 (Hábitat II):	⇒ “... NUEVA ESTRATÉGIA FACILITADORA PARA EL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA PARA TODOS”

⁹⁾ Documento de Política del Banco Mundial, *Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional*, Washington, EEUU, 1994.

¹⁰⁾ Aconsejamos al lector interesado el trabajo del argentino Raúl Fernández Wagner “*La Agenda Global y la gestión local del hábitat*”, apuntes de la Maestría en Hábitat y Vivienda en la Universidad de Mal del Plata y Rosario, Argentina, 2001.

Tabla 8. Políticas no Convencionales de Hábitat.

<p>Características:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tipo de intervención: <ul style="list-style-type: none"> → Erradicación de asentamientos irregulares; ▪ Tipo de producto: <ul style="list-style-type: none"> → Construcción de baja y media complejidad (con escasa productividad); ▪ Tipo de financiación: <ul style="list-style-type: none"> → Fondos generalmente públicos, con recuperación parcial o total de la inversión. ▪ Tipo de decisión y planificación: <ul style="list-style-type: none"> → Centralizada, con distintos grados de participación de la población; ▪ Tipo de asistencia técnica: <ul style="list-style-type: none"> → Brindada por ONGs y/o los municipios; ▪ Tipo de ejecución: <ul style="list-style-type: none"> → Pequeñas empresas locales, cooperativas, o los propios usuarios organizados ▪ Tipo de asignación social: <ul style="list-style-type: none"> → Pre-acordada / proyecto gestado en respuesta a una demanda específica. ▪ Tipo de usuario: <ul style="list-style-type: none"> → Receptor activo, con diferentes grados de implicación en el proceso.

Tabla 9. Política Facilitadora de hábitat.

<p>La “facilitación” constituye un sistema de nuevos principios rectores para las políticas de hábitat.</p>
<p>Para Naciones Unidas (UNCHS, 1997) significa: Propiciar soporte a los procesos espontáneos de la población Recomienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ financiar las pequeñas acciones; ▪ asistir técnicamente la gestión habitacional; ▪ flexibilizar las normas y reglamentos de construcción; ▪ asegurar la provisión de tierras apropiadas, etc.
<p>Para el Banco Mundial, (1992) En el marco de los procesos de reforma del Estado implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ el Estado desestima toda intervención directa (construcción / regulación del mercado); ▪ el Estado asume un rol facilitador del funcionamiento del mercado habitacional; ▪ el mercado es el mejor asignador de recursos; <p>Recomendación: “crear entornos propicios (facilitar) para que el mercado habitacional trabaje”</p>
<p>Para que “el mercado trabaje” el Banco Mundial recomienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar los derechos de propiedad (privatizar la vivienda pública y regularizar la tenencia de la tierra); ▪ Racionalizar y/o esclarecer la situación de los subsidios, no permitiendo subsidios encubiertos. ▪ Focalizar el financiamiento en los más pobres. ▪ Suministrar infraestructuras con recupero de costos. ▪ Flexibilizar las normas urbanas y penalizar la escasez artificial del suelo. ▪ Apoyar al sector construcción para una mayor eficiencia, eliminando prácticas monopólicas y fomentando empresas pequeñas. ▪ Establecer un marco normativo que dé oportunidades al sector privado de equiparar al estado en la provisión habitacional.

público, y la reversión de la tendencia hacia la concentración de la riqueza y las oportunidades, la cuales tan frecuentemente terminan en un espiral de violencia". Este párrafo inicia la "Declaración de Recife" formulada en la "Reunión Internacional sobre la Pobreza Urbana", en Recife, Brasil, en 1996.

La atención que se presta a la pobreza urbana responde en parte a la misma corriente de ideas concernientes a la pobreza en general que ha producido una cantidad considerable de literatura que muestra una preocupación por definir lo que la pobreza urbana "es", mostrando menos interés en las causas de su existencia. Esta situación ha creado dudas acerca de la necesidad de definir conceptualmente la pobreza urbana de manera diferente a la pobreza en general, dado especialmente las dimensiones del proceso de urbanización a escala mundial. Los estudios disponibles muestran que los conceptos dominantes de pobreza referidos a las ciudades y a la sociedad en su conjunto son similares. También muestran, en opinión de R. Ramírez,¹¹ que estas ideas han evolucionado como parte del mismo movimiento, desde concepciones cuantitativas, basadas en los ingresos, hacia versiones cualitativas, complejas y participativas.

El fenómeno de la urbanización ilegal, resultado en muchísimas ocasiones –aunque no siempre- de procesos de "tomas" de tierras podría calificarse desde posiciones teóricas desvinculadas de la realidad que circunda de los hechos, de objetivamente no deseable, ya que son hechos con evidentes efectos negativos para el proceso de crecimiento de la ciudad. Socialmente, por el contrario, nos parece que es un camino comprobado por el que pueden transitar millones de pobres e indigentes en procura de una futura solución habitacional. Entre los problemas que pueden ocasionar este tipo de procesos hay quienes apuntan que:

1. Han inducido a la expansión incontrolada, incluso en zonas muy vulnerables con alto

riesgo, no aptas para la construcción de infraestructuras o servicios;

2. Han supuesto sobrecostos más que significativos para la ciudad en la construcción de caminos, acueductos, alcantarillas, líneas eléctricas... en condiciones difíciles que llegan a duplicar y triplicar lo que podían haber sido costes de primera implantación;
3. Han dificultado a la administración municipal / local la planificación del crecimiento de la ciudad.

Nuevos argumentos para el debate sobre la legalización de la propiedad de las parcelas¹².

Se esboza en este apartado un debate controvertido, sobre el que todo "viviendista" debería tener ideas claras ya que afecta horizontalmente a los diferentes aspectos de la temática del mejoramiento y que de alguna forma lo precede. Antes que la necesidad del mejoramiento de una vivienda o de un barrio, existía la parcela y por extensión el territorio sobre el que se asienta la solución habitacional individual o colectiva, por precarias que sean las "soluciones".

Otra constatación de la práctica latinoamericana que parece de interés debatir, es que toda acción de mejoramiento colectiva debe venir precedida del correspondiente "saneamiento" de la legalidad jurídica y documental de la propiedad del lote, terreno, predio, parcela... que se va a mejorar. Que dichas acciones legales tengan carácter preceptivo o de simple recomendación, será decisión a la que se llegará en función de los condicionantes de contexto. Nos ratificamos en la pertinencia del principio que desde hace lustros propugnamos y que enunciamos como la conveniencia de propiciar la *formalización de la informalidad*. Ello nos lleva a defender la legalización de la propiedad como condición previa al mejoramiento, y de forma muy especial, si dichas acciones se realizan con fondos públicos o de

⁽¹¹⁾ Ronaldo Ramírez, *Evaluación social de políticas y programas de vivienda: Un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana*. Boletín INVI n° 45, Santiago de Chile, Mayo de 2002.

⁽¹²⁾ Trabajando en este tema en los inicios de 2003 nos llenó de esperanza la decisión, en la primera semana de mandato del Presidente de Brasil Luis Ignacio da Silva, de dar títulos de propiedad a los habitantes de las favelas. Ello nos impulsó a publicar el texto *Lula y el hambre de vivienda*, Tribuna Inmobiliaria, pag. 5, Madrid, febrero 2003.

cooperación internacional. No es el lugar para entrar en profundidad en el debate, por lo que únicamente enunciaremos dos hechos recientes de gran importancia sobre el tema de la legalización, aunque de origen y calado muy distintos. Nos referimos al aporte del peruano Hernando de Soto y a las medidas sobre el tema anunciadas por el Presidente de Brasil.

En el primer caso, el aporte del libro *El misterio del capital*¹³, nos parece recomendable para “viviendistas” ya que es la primera vez, que sepamos, que desde la defensa descarada y airada del capitalismo imperante, se denuncia la injusta situación en la que se encuentran los “informales”. El autor se propone paliar el fracaso del capitalismo fuera de Occidente propugnando el perfeccionamiento del sistema operante mediante la ampliación drástica del número de participantes en el mismo y es por ello que adopta como subtítulo de su obra—muy elogiada por Margaret Thatcher¹⁴— *Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*.

Dos aportes, ambos con respaldo gráfico, nos parecen especialmente reseñables del trabajo de de Soto. Uno, recuperar *la campana de cristal de Braudel* (ver Fig. 1), explicando el autor, que ésta hace del capitalismo (sector formal) un club privado, abierto sólo a una minoría privilegiada y frustra a miles de millones de personas que miran ese recinto desde fuera. Ese apartheid capitalista continuará inexorablemente hasta que, en opinión de de Soto, no se enfrente el defecto crítico de los sistemas legales y políticos de muchos países donde se impide que la mayoría ingrese al sistema de la propiedad formal. Lo cual nos parece meridianamente cierto y deseable aunque nos muevan diferentes objetivos.

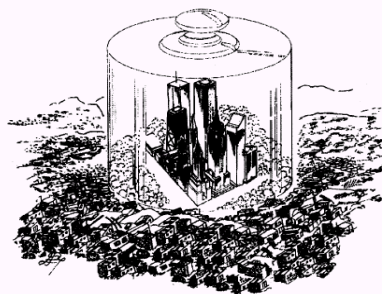
La segunda imagen que plasma de Soto y que nos parece una aportación, la Fig. 2 representa un puente a modo de acueducto romano del que se preocupa, no de su ingeniería estructural, sino de la “ingeniería financiera” del “proceso” de su

construcción, todo un brillante artificio conceptual que parece destinado más a vender sus fortalezas como consultor internacional que a resolver el problema de cientos de millones de pobres e indigentes que no disponen de la propiedad formal de los terrenos o parcelas en los que han echado raíces. El gran salto del sector “extralegal” al “legal” que propugna de Soto es para nosotros un milagro — para él un misterio— consistente en transformar el “capital muerto” en “capital vivo”. Para tan fructífera pirueta, la propuesta necesita sortear tres grandes tramos básicos del puente:

EL MISTERIO DEL CAPITAL

Hernando de Soto

Traducción de Mirko Lauer y
Jessica Mc Lauchlan



*Por qué el capitalismo
triunfa en occidente y
fracasa en el resto del mundo*

- La estrategia del descubrimiento;
- La estrategia política y legal;
- La estrategia operacional.

Pero el puente de de Soto presenta cimientos movedizos más que frágiles, que no pueden ser producto del desconocimiento sino de mala fe manifiesta: ¿Cómo es posible proponer desde dentro

⁽¹³⁾ H. De Soto, *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Edit. El Comercio, Lima, Perú, 2001.

⁽¹⁴⁾ “El misterio del capital tiene el potencial para crear una revolución nueva y enormemente beneficiosa. Debería ser lectura obligatoria para todos los que tienen a su cargo la riqueza de las naciones.”

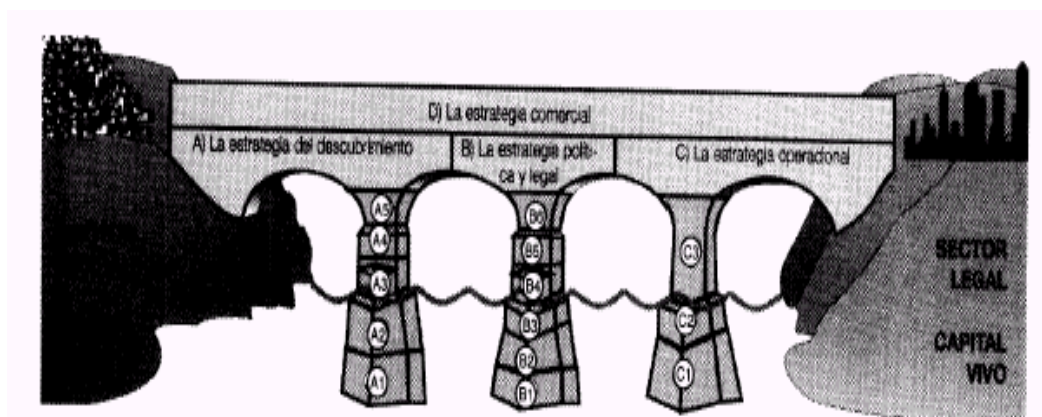
de la ortodoxia del sistema capitalista que el “capital muerto”, en su gran mayoría resultado de añejas o recientes “tomas” de terrenos con cuestionable propiedad “legal” pasen “legalmente” a manos de sus actuales ocupantes? ¿Es sensato orquestar toda la estrategia sobre la base de que los “propietarios” finales de tierras ocupadas por otros autoinmolan su propiedad para que *se beneficie el capitalismo universal con el fin de que éste no fracase en el Tercer Mundo?*

El segundo hecho, de extraordinaria trascendencia ocurrió los primeros días del año 2003. Saltó a la prensa internacional la noticia del decreto presidencial de Brasil por el que se ordenaba dar títulos de propiedad de los terrenos a los habitantes de las favelas. La formalización de la propiedad de hecho de parcelas, lotes, sitios,... procedentes de “tomas” clandestinas o no, de adquisiciones extralegales, de loteamientos ilícitos, cambios fraudulentos de calificaciones de suelo, cesiones provisionales en razón de emergencias,... así como de operaciones de “provisión” de suelo mediante “contratos de invasión”, uso del “derecho expectatio de propiedad”, compraventas ilegales de terrenos agrícolas, invasiones simuladas, actuaciones de intermediarios “piratas”... son

prácticas bien conocidas y generalizadas en la ciudad informal latinoamericana. Tampoco son nuevas las operaciones de legalización resultantes de dichas prácticas. Afirmar lo contrario sería desconocer la realidad latinoamericana donde se han dado a lo largo y ancho de su dilatada geografía y en muy variadas situaciones políticas (desde la revolución Sandinista al mandato corrupto de Fujimori) un buen número de procesos de legalización y otros muchos que o no llegaron a materializarse o que se vieron condenados al fracaso.

La importancia de la decisión del Presidente “Lula” la centraríamos en su carácter generalizador. No se trata de paliar un caso concreto, una favela determinada, sino de cumplir una aspiración de justicia con los más pobres¹⁵. La magnitud de la repercusión en millones de familias faveladas, podrá suponer un punto de inflexión en Latinoamérica—esperemos—respecto al tratamiento de la propiedad de la tierra de los asentamientos humanos precarios. Importan ciertamente las razones por las que se toma la decisión, pero más aún el que se ejecute su contenido enunciado y diseñado con anterioridad en el Programa Electoral del Partido del Trabajo¹⁶.

PROCESO DE CAPITALIZACIÓN MOVIMIENTO DE CAPITAL MUERTO A CAPITAL VIVO



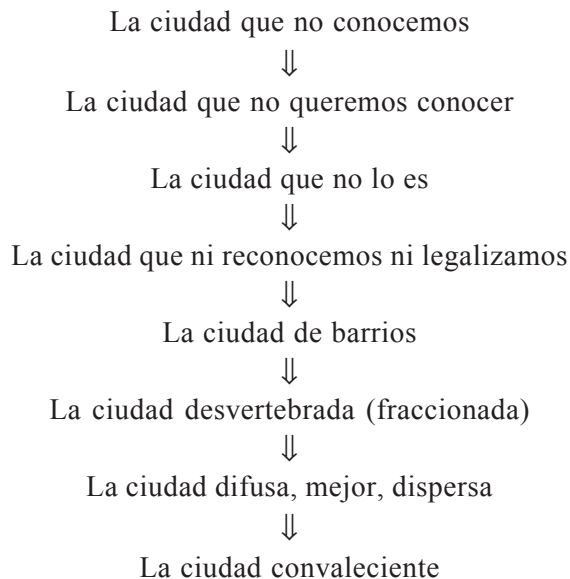
¹⁵ No olvidemos que 17 de los textos constitucionales vigentes de los 19 países latinoamericanos consagran sin paliativos el derecho a una vivienda digna para todos sus ciudadanos.

¹⁶ Ver al respecto el N° 56, julio de 2003, de la revista *Sinpro Cultura*, Caderno de Cultura do Sindicato dos Professores de Campinas e Região, Brasil.

¿QUÉ HACER?: ...PROMOVER INVERSIONES SOCIALES EN MEJORAMIENTO

Propuestas y realizaciones destinadas a propiciar operaciones de sutura, recomposición y acercamiento físico y funcional entre los barrios informales y la ciudad “nominalmente” formal, merecen nuestro aplauso. Hemos defendido¹⁷ como propuesta metodológica para la formación de nuevos profesionales¹⁸, también para las actuaciones prácticas, que sería oportuno acercarnos a la ciudad latinoamericana como *a una ciudad pobre en la que hay bolsones físicos de riqueza, más que como se hace hoy día, pensando que estamos ante ciudades ricas en las que hay bolsones de pobreza*. Nos parece que este enfoque alternativo, adoptado sin dogmatismos, sería cuando menos más cercano a las mayorías, más equitativo, más realista.

La lectura del excelente trabajo “*La ciudad que no conocemos*” del colombiano Nicolás Rueda¹⁹ nos surgió la siguiente cadena de títulos concatenados, que enumeramos sin orden de prioridad y que pretenden en conjunto aportar un perfil del mayor y más grave problema del hábitat de los latinoamericanos:



“...se hace ciudad a partir de la simple adición de unidades de vivienda...” vaticinaba Aymonio, pero en Latinoamérica se hacen barrios (no ciudades) a partir de la simple adición de lotes de terrenos no urbanizados en los que al inicio –un inicio prolongado, los tiempos son distintos en el Norte que en el Sur-, se implantan soluciones habitacionales, viviendas semilla, viviendas inconclusas, viviendas desnudas, espacios que parecen estancados en un inconcluso proceso de construcción, testimonio de la vitalidad y polivalencia de sus pobladores.

¿Qué hacer? Un posible camino, no alternativo, sino complementario con otros también urgentes, es el mejoramiento. Invertir en mejoramiento es hacerlo simultáneamente en muchas cosas a la vez: es declararle la guerra a la pobreza; equivale a invertir en salud, en seguridad frente a la vulnerabilidad, en vigorizar la economía informal, en luchar contra la violencia... en buscar la “vida buena” que propugnaba Aristóteles.

Mejoramiento como inversión social en salud

...un estudio sobre el hábitat recientemente realizado por la ONU ha demostrado ya científicamente que la “intensidad de la exposición” –niños que duermen juntos o que comparten vivienda con animales domésticos- aumenta la incidencia de las enfermedades mucho más de lo que cabría esperar sólo de la precariedad de los servicios sanitarios.

El factor intensidad es causa de tuberculosis, sarampión, tos ferina convulsiva y diarrea, todos los cuales se propagan con mucha mayor rapidez y matan más a menudo en las casas y barrios donde reina el hacinamiento.

Susan George²⁰

La Tabla 10 aporta datos globales sobre “salud” en Latinoamérica, de los que pueden

⁽¹⁷⁾ J. Salas y F. Colavidas en *La enseñanza de la Habitabilidad Básica en la ETSAM. Una mirada al frente*, ponencia en la IX Reunión ULACAV, Asunción (Paraguay), agosto 2003.

⁽¹⁸⁾ J. Salas, Por la enseñanza de una arquitectura para la humanidad, Rev. Sinmarca, n 2, Madrid, julio 2003.

⁽¹⁹⁾ N. Rueda, *La ciudad que no conocemos*. Publicación 100 Años de Arquitectura Colombiana, XVII Bienal de Arquitectura, 2000.

⁽²⁰⁾ Susan George, *El Informe Lugano*, Editorial Icaria / Intermón, Barcelona 2000.

derivarse algunos comentarios que enfatizan la fuerte interrelación entre “hábitat precario” (carencia de agua potable, hacinamiento crítico, precariedad o inexistencia de servicios de saneamiento;...) y tasas de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos o de mortalidad derivada de la maternidad por cada 100.000 nacidos. La situación del acceso al agua potable dista mucho de ser satisfactoria en Latinoamérica y ello se refleja en la Tabla mencionada en la que pueden contabilizarse 11 países de los 19 estudiados con porcentajes de acceso por debajo del 75% de la media mundial y también son 11 los países que dedican como gasto público en salud menos del 2,5% del PIB que presenta la media de “todo el mundo”. Por otra parte, la tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos, aún sin

correlaciones estadísticas que demuestren una relación directa con la precariedad habitacional, nos lleva a valorarla como de gran importancia, como puede deducirse de los altos valores –por encima de 40 por cada 1.000- que presentan Bolivia, Guatemala, Haití, y Nicaragua.

La vida en un barrio donde en vez de plazas y calles peatonales haya barrizales o empinadas veredas, donde en vez de zonas verdes hay polvo, basura y líneas de alta tensión, y donde se carece de equipamientos culturales, comerciales o deportivos... incrementarán indefectiblemente los principales factores de riesgo sanitario. La epidemiología aporta pruebas sobradas de la existencia de un gradiente de salud a medida que mejora la situación de las clases sociales y los barrios, al mejorar las viviendas mejora la salud en

Tabla 10. Datos sobre "Salud" en latinoamérica.

SALUD EN LATINOAMÉRICA	Gasto público en salud % del PIB	Acceso a agua potable % de la población	Acceso a los servicios de saneamiento. % de la población	Tasa de mortalidad de menores de 5 años por cada 1.000 nacidos vivos	Tasa de fecundidad total. Nacimientos por mujer	Tasa de Mortalidad derivada de la maternidad por cada 100.000 nacidos vivos	Esperanza de vida al nacer
PAÍSES	1997	1985	1995	2000	1997	1997	2000
ARGENTINA	4,3	65	75	22	2,6	100	74
BOLIVIA	3,8	70	41	79	4,4	370	63
BRASIL	1,9	69	67	39	2,3	160	68
CHILE	2,3	91	81	12	2,4	65	76
COLOMBIA	2,9	75	59	23	2,8	100	72
COSTA RICA	6,0	100	97	13	2,8	55	77
ECUADOR	2,0	55	53	34	3,0	150	70
EL SALVADOR	2,4	53	77	35	3,2	300	70
GUATEMALA	1,7	67	67	49	4,5	190	65
HAITÍ	1,2	39	26	111	4,4	600	53
HONDURAS	2,8	77	82	44	4,3	220	66
MÉXICO	2,8	95	76	36	2,8	110	73
NICARAGUA	5,3	62	59	41	3,9	160	69
PANAMÁ	4,7	84	90	24	2,6	55	75
PARAGUAY	1,8	39	32	28	3,8	190	70
PERÚ	2,2	66	61	41	3,2	280	69
R. DOMINICANA	1,8	73	80	47	3,0	110	67
URUGUAY	1,9	89	61	17	2,4	85	74
VENEZUELA	1,0	79	72	24	3,0	120	73
TODO EL MUNDO	2,5	75		78	2,8		66

Datos sobre “salud” en Latinoamérica, tomados del Informe de Desarrollo Mundial 2003 del Banco Mundial.

general. La inversa nos parece totalmente cierta, cuanto más precario es un barrio suele ser más insalubre, o lo que es lo mismo, se incrementa el número y la gravedad de las enfermedades, con las secuelas que ello supone: decrece la esperanza de vida, aumenta el absentismo y disminuye el rendimiento escolar y laboral, repercutiendo en el presupuesto familiar la partida dedicada a medicinas,...

E. Martínez²¹ en nombre de FUNDASAL y sobre la base de la dilatada experiencia práctica de esta ONG en el mejoramiento de barrios marginales en El Salvador, afirma que: “*Parece que el esquema de razonamiento que se utiliza para definir la responsabilidad del estado frente a la educación y la salud de la población se quiebra en el caso de la vivienda. No hay práctica en asignar una dotación básica a la*

Tabla 11. América Latina y el Caribe, 1980-1993 (15 países): niveles de saneamiento según área (Porcentajes de las viviendas ocupadas según disponibilidad de servicios básicos)

País	Año	Áreas urbanas (porcentaje sobre parque habitacional)				Áreas rurales (porcentaje sobre parque habitacional)		
		Número de viviendas particulares	Con agua al interior de la vivienda	Con agua fuera de la vivienda	Con alcantarillado o fosa séptica	Número de viviendas particulares	Con acceso agua de tubería	Con alcantarillado o fosa séptica
Bolivia	1992	845.589	42,10	38,21	34,57	769.406	19,75	0,77
Brasil	1991	27.157.268	81,23	6,58	62,89	7.577.447	9,44	9,53
Chile	1992	2.594.359	84,75	12,38	80,91	506.997	42,38	13,91
Cuba	1981	1.609.699	69,61	20,67	...	680.477	35,96	...
Ecuador	1990	1.148.342	56,49	23,14	62,38	860.313	40,13	8,93
El Salvador	1992	548.303	63,59	16,70	63,93	500.888	28,12	2,94
Guatemala	1989	597.807	58,22	29,00	59,20	993.481	49,64	8,44
Honduras	1988	318.070	45,27	39,54	51,92	444.047	47,47	8,08
México	1990	12.026.425	62,61	27,22	76,65	4.008.808	49,61	13,64
Panamá	1990	295.105	72,05	25,37	69,27	229.179	59,20	11,88
Paraguay	1992	443.691	49,35	8,56	65,48	411.856	3,04	14,11
Perú	1993	3.017.681	63,30	5,20	58,71	1.409.836	7,12	0,00
República Dominicana	1981	587.332	43,72	34,89	44,71	527.076	32,29	5,72
Uruguay	1985	728.860	80,10	9,40	65,11	94.633	9,00	34,80
Venezuela	1990	2.972.561	86,36	544.668	48,72	39,91
Región			73,24	13,76	67,50		25,34	10,28

Fuente: CEPAL, elaborado sobre la base de censos nacionales. Para El Salvador: Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), Encuesta de hogares, 1992-1993.

Sistema de eliminación de excretas: porcentaje de cobertura considerando tanto alcantarillado como fosa o tanque séptico

Para Bolivia: porcentaje con servicio sanitario con descarga.

Para Ecuador: incluye sólo porcentaje conectado a red de alcantarillado (categoría censal pozo ciego no discrimina entre pozo séptico y pozo negro).

Para Guatemala: porcentaje de hogares con inodoro exclusivo o compartido y con excusado lavable.

Para Paraguay: incluye baño moderno con pozo ciego y con red pública, y letrina municipal.

Para Perú: servicios higiénicos conectados a red dentro o fuera de la vivienda.

Para República Dominicana: viviendas con inodoro.

Para Uruguay: porcentaje de hogares con servicio sanitario con descarga.

⁽²¹⁾ Edín Martínez, *La situación de la vivienda en El Salvador después del Mitch*, ponencia en las Jornadas Cooperación Española en materia de hábitat después del Mitch, AECI, Madrid, 2000.

vivienda, como la que existe en educación y lo mismo sucede en salud. Las dos enfermedades mas frecuentes en El Salvador son las de las vías respiratorias y las gastrointestinales por la enorme incidencia de la situación habitacional en la que vive más de la mitad de la población. ¿No habrá que aumentar la asignación presupuestaria en vivienda para que no tenga que aumentar la asignación para la salud?”.

Mejoramiento como inversión social contra la vulnerabilidad

Centroamérica, la estrecha cintura de sufrimiento.

Miguel Ángel Asturias

A efectos de este trabajo, entenderemos como “riesgo”, la probabilidad de que un suceso exceda un valor específico de daños sociales, ambientales y/o económicos en un lugar y en un momento dados. *Riesgo*, que de forma grosera podríamos dividir entre los ocasionados por factores externos o internos. Los externos suelen ser amenazas o “peligros” (por lo general de carácter incontrolable) que pueden traducirse como el potencial de ocurrencia de un suceso capaz de causar daño. Los *riesgos* debidos a factores internos, traducible como “vulnerabilidad” (por lo general ocasionados o debidos a la acción humana) pretende medir la disposición intrínseca a ser dañado.

De lo anterior se deriva una ecuación de interés puramente pedagógico, consistente en establecer que:

PELIGRO X VULNERABILIDAD = RIESGO

“Peligro” se considera la contingencia inminente de que suceda algún mal (lo que vulgarmente la sabiduría popular expresa como “correr peligro”). La vulnerabilidad (calidad de vulnerable): la entenderemos como conjunto de factores de riesgo de una persona o grupo de personas afectados por la exposición a la amenaza de un daño. Amenazas que pueden ser de carácter físico, ambiental, social o económico.

El mejoramiento básico de la viabilidad en general y el transporte público urbano en concreto, son fundamentales de cara a la integración de los barrios a la ciudad y para su rehabilitación física, ya que ésta sólo será sostenible si las acciones se estructuran sobre una malla de viabilidad y de transporte público. Desde el punto de vista de la vulnerabilidad de los barrios marginales hay que tener muy presente que sin acceso vehicular es prácticamente imposible atender sus emergencias cotidianas y garantizar un adecuado nivel de servicios de infraestructuras, seguridad de personas y bienes, servicios educacionales, médico-asistenciales, culturales; y menos aún, actuar con rapidez y eficacia durante (las primeras 24 horas posteriores a cualquier desastre) y después de ocurrida una catástrofe de mediana o grandes proporciones.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL -Publicación Notas nº 3-1998) estimó que la media de pérdidas anuales durante la última década en Latinoamérica ocasionadas por desastres de origen sísmico, volcánico e hidrometeorológico, sobrepasaron las 6.000 muertes por año con pérdidas materiales evaluadas en unos 1500 millones de dólares por año²².

⁽²²⁾ Las catástrofes naturales han sido especialmente trágicas para los latinoamericanos y su hábitat en los últimos años. Sin ánimo de ser exhaustivos y mencionando únicamente los desastres más devastadores, podemos enumerar en forma cercana en el tiempo: Las lluvias torrenciales que en 1998 dejaron en Ecuador el siguiente balance: 286 personas muertas; 2.870 millones de \$USA en pérdidas; 60% de la población afectada y una caída de la tasa de crecimiento del 3,5% al 1,0%. El huracán *George*, mató a 500 personas y dejó sentir su furia en septiembre de 1998 a su paso por el Caribe, Florida y el Golfo de México. La República Dominicana y Haití, que comparten la isla de la Hispaniola, fueron los países más castigados por el *George* en pérdidas humanas y materiales: 2.193 Millones de \$USA de pérdidas (14% del PIB), 300.000 damnificados; en 1999, el 24 de enero aconteció el sismo en Armenia (Colombia): 1.230 muertos, 200.000 afectados; impacto económico del orden del 1,5% del PIB del país; las inundaciones del noreste de Argentina, también en enero; en octubre, acontecieron las inundaciones de México (Puebla, Veracruz, Hidalgo, Tabasco,...). A finales de 1999, el huracán *Mitch* azotó Centroamérica dejando sólo en Honduras: 5.657 muertos (12.275 heridos); 24,2% de la población afectada de algún modo y 4.000 millones de \$USA de pérdidas (equivalente al 80,5% del PIB del país). En la madrugada del domingo 18 de diciembre de 1999, en Venezuela, torrentes de barro y agua se precipitaron de las montañas hacia el mar dejando entre quince y veinte mil muertos y unas cien mil personas sin vivienda, en la que se considera la mayor tragedia del país en los últimos cien años.

Mejoramiento como inversión social para revitalizar la economía

Para muchas familias no existe una distinción clara entre las actividades domésticas (reproducción) y actividades económicas (producción).

P. Kellet²³

Si se tiene en cuenta que el sector informal es un factor importantísimo en la economía global de los países latinoamericanos –en unos más que en otros, obviamente- tanto por lo que supone su contribución al PIB como a la generación de empleo, resulta fácil colegir que su importancia en los barrios con presencia preponderante de hábitat precario será extremadamente importante, hegemónica nos atreveríamos a afirmar. Es por ello, que al estudiar en detalle el hábitat de las áreas degradadas se encontrarán inexcusablemente un buen número de viviendas, incluso las extremadamente precarias y/o muy pequeñas, que propician no sólo alojamiento a los convivientes sino que en muchas ocasiones también alojan actividades productivas, transformadoras, artesanales, gastronómicas, de servicios, de comercio... ocupando éstas, en ocasiones, los mayores y mejores espacios de las viviendas, en detrimento de la maltrecha calidad de vida de los alojados.

Nos parece ajustada a la realidad del mundo informal latinoamericano la clasificación que propone Kellett²⁴, en cinco tipologías de actividades de las microempresas domésticas que ocurren dentro de la vivienda o en el lote:

1. **Servicio de venta:** de productos perecederos de consumo diario, sobre todo donde la gente no tiene refrigerador o espacio para almacenar. Las tiendas más especializadas incluyen venta de ropa de segunda mano, pescado, carne, parafina, verduras... también se dan ventas para

el consumo inmediato: bebidas alcohólicas, refrescos, cafés, etc.

2. **Producción de artículos:** ropa, tejidos, componentes electrónicos, zapatos, productos para la construcción, artesanías, maletas, joyas, carpintería, etc. Preparación de comida para vender en empresas, escuelas, cuarteles y en la calle.

3. **Prestación de servicios:** reparaciones de todo tipo, servicios personales: salones de belleza, dentistas, curanderos, médicos, teléfonos, fotocopias y fotografía, etc.

4. **Actividades de carácter social:** escuelas, hogares infantiles, centros de salud, gestorías... algunos en forma de negocios privados, ONGs o agencias oficiales.

5. **Actividades en el lote de la vivienda:** cría de animales domésticos; cultivo de hortalizas y/o plantas medicinales, agricultura para autoconsumo, etc.

Hay algo que no podemos dejar de recordar al hablar de la importancia del sector informal en la economía general de los países latinoamericanos y es que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) informa que durante la década 1990-2000 el 85 por ciento de todos los nuevos puestos de trabajo en América Latina y el Caribe fueron creados en el sector informal de la economía. Es más, habría que matizar que el sector es el gran empleador de los sectores más pobres: las mujeres y la mano de obra no especializada. Puede afirmarse por tanto, que en un porcentaje muy elevado, la vivienda y los barrios marginales cobijan al dinámico sector informal de la economía y que la repercusión de las acciones de mejoramiento barrial y/o habitacional, tendrán inexcusablemente una fuerte repercusión sobre la economías de estas pequeñas empresas familiares.

Las inversiones sociales en mejoramiento barrial y habitacional suponen un incontestable factor de dinamización de la economía informal, en el sentido de formalizar la informalidad, en su manifestación más genuina: las microempresas

⁽²³⁾ P. Kellet, Global Urban Research Unit, School of Architecture, Planning and Landscape, University of Newcastle upon Tyne, NE1 7RU, Inglaterra

⁽²⁴⁾ Peter Kellett, El espacio doméstico y la generación de ingresos: la casa como sitio de producción en asentamientos informales, Vº Coloquio Internacional de Geocrítica: la vivienda y la construcción del espacio social de la ciudad, Barcelona, Mayo 2003.

domésticas. Dinamización que en opinión de los especialistas en el tema puede cubrir varios flancos se manifiesta de muy diversas maneras, como:

- Contribución directa a la economía nacional;
- Reducción de la pobreza;
- Creación de empleo entre el vecindario;
- Mejora física de la vivienda, de sus equipos e instalaciones;
- Mejora de la calidad de vida de los vecinos.

Mejoramiento como inversión social contra la inseguridad

La vida en la favela engendra muerte, acarrea basura, botes, perros vagabundos, antiguas cuentas que ajustar, rabiosos vestigios de tiros, noches para velar cadáveres, charcos dejados por las crecidas, lombrices viejas en intestinos infantiles, revólveres, hambre, traición y muerte.

Pablo Lins²⁵, *Ciudad de Dios*

Sin alarmismos, ya que aún sin poner en duda la extrema violencia social que Lins ha sabido plasmar en su libro la *Ciudad de Dios*, no hay razones para generalizar este tipo de situaciones a todas las favelas, ni a todos los barrios marginales de América Latina. Pero de lo que no cabe duda es de que la marginalidad física propicia y encubre la marginalidad social. Los miles de barrios en los que se encuentran mayoritariamente parte de esos 25,66 millones de viviendas en condiciones deleznable que contabiliza la Tabla 5, son en mayor o menor medida objetivamente inseguros lo que no quiere decir que sus moradores sean necesariamente violentos.

En el Informe Mundial de la Coyuntura del Hábitat que elabora anualmente la oficina de Naciones Unidas UNCHS-HÁBITAT, en el

correspondiente a 2001 sobre la situación de las ciudades del mundo, se concluye de forma contundente: *El 29% de las ciudades del mundo en desarrollo presentan áreas urbanas consideradas como inaccesibles o peligrosas para los servicios policiales. En Latinoamérica y el Caribe este valor asciende al 49%*. Se trata del único valor, de los muchos que analiza el mencionado Informe, en el que Latinoamérica y El Caribe aparecen en peores condiciones que la media de las ciudades del mundo.

Mejoramiento como inversión social en pro de la calidad de vida²⁶

*Urbanizar-se? Renove-se?
Extingue-se a pau e fogo?
Que fazer com tanta gente
brotando do Chão, formigas
De formigueiro infinito?
Encinar-Ihes paciência,
conformidade, Renuncia...*

Carlos Drummond de Andrade, 1985

Comprendemos, pero no compartimos, alguna actitud de rechazo de muy diverso origen y motivaciones ante el título –mejor dicho, preocupación- por la consecución de una determinada estética en los barrios marginales. Recomendamos el excelente trabajo de tesis doctoral de la arquitecta brasileña Laura Bueno, reolocando la preocupación por lo estético en el lugar que le corresponde desde un trabajo monográfico como el realizado por esta autora. Las formas urbanas resultantes al consolidarse las zonas de ranchos, cantigriles, callampas, tugurios, villas o favelas urbanizadas suelen ser bastante semejantes por el trazado y la longitud de sus calles, por sus callejones, plazuelas y escaleras públicas, por el tamaño de los lotes y rincones de las edificaciones adaptados a topografías complejas... que hacen evocar lo que debieron ser en sus orígenes a ciertos barrios de viejas ciudades medievales europeas.

⁽²⁵⁾ Pablo Lins, *Ciudad de Dios*, Edit. Tusquets, Barcelona, 2003, guionista de la película de idéntico nombre.

⁽²⁶⁾ Laura Bueno “Uma questão também estética”, Rev. Oculum, N° 01, año 2000 FAU – PUC, Campinas (Brasil). Artículo tomado de la tesis doctoral leída en la FAUUSP en el 2000 con el título “Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização” que tiene por objetivo principal en opinión de su autora consolidar una instrumentación para la acción proyectual de los profesionales (cada vez en mayor número) ocupados con intervenciones en las favelas brasileñas.

Benévolo²⁷, describe magistralmente el desarrollo de la ciudad medieval y nos reafirma en el paralelismo –obviamente que guardando las singularidades del caso- con lo que se observa con el transcurrir del tiempo en no pocos barrios latinoamericanos de origen informal: “Las nuevas instalaciones se adaptan con seguridad al ambiente natural y, entre las ruinas del ambiente construido antiguo, no respetan ninguna regla preconcebida, siguen con indiferencia las formas irregulares del terreno y las formas regulares de las realizaciones romanas; en fin, apagan toda posible diferencia entre naturaleza y geometría, esto es, deforman con pequeñas irregularidades las líneas precisas de los monumentos y de las calles antiguas y simplifican las formas imprecisas del paisaje, marcando las líneas generales de los dorsos montañosos, las enseñas, los cursos de agua”.

Mejoramiento como inversión social rentable

Sólo nos resta reafirmar nuestro profundo convencimiento en la altísima rentabilidad social

de las inversiones en mejoramiento de los barrios y hábitats humanos precarios en Latinoamérica. Sus resultados deberán medirse no sólo mediante la cuantificación de la nada despreciable repercusión directa en el tejido productivo formal y en la creación de puestos de trabajo, que también, sino que habrá que cuantificar acuciosamente, a la par que lo anterior, su repercusión como ya se ha tratado de mostrar, en términos de:

- Aumentar la salud pública, y a medio plazo, la esperanza de vida de sus moradores;
- Paliar la alta vulnerabilidad extrema de los asentamientos y las viviendas en zonas de alto riesgo;
- Revitalizar la economía de las microempresas domésticas;
- Propiciar y aumentar la seguridad ciudadana que tanto incide en el desarrollo humano;
- Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Agua Amarga, Almería, (España), agosto 2003

⁽²⁷⁾ Leonardo Benévolo, *A Cidade na História da Europa*, Colección Construir a Europa. Editorial Presença, Brasil.