

301.54/N962T

C.2

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH)  
Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE)



**EL TERCER SECTOR Y LA VIVIENDA:  
¿UNA ALTERNATIVA PARA EL  
DESARROLLO DEL HABITAT  
DE SECTORES DE BAJOS INGRESOS?**



900005714 - BIBLIOTECA CEPAL

Santiago de Chile, 1989

19 OCT 1994

56072

Informe del Seminario sobre el Tercer Sector y la Vivienda: ¿Una Alternativa para el Desarrollo del Habitat de Sectores de Bajos Ingresos?, organizado y patrocinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), Santiago de Chile, 16 al 26 de marzo de 1987. Este Seminario se desarrolló en dos etapas: un taller (16 al 20 de marzo de 1987) y un foro (24 al 26 de marzo de 1987).

Edición especial para la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE)

DOK 1502 A/c  
SE 34-45-87 ex

## INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION . . . . .	vii
I. APORTES DE LOS ORGANIZADORES DEL SEMINARIO . . . . .	1
LA CRISIS SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL DESARROLLO DEL SECTOR INFORMAL. John Durston, División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) . . .	1
LOS CONDICIONANTES Y LAS CONSECUENCIAS DE LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS URBANOS COMO MARCO DE FORMULACION DE PROGRAMAS DE VIVIENDA, INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PARA LOS GRUPOS DE MENORES INGRESOS. Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos . . . . .	8
EL MEDIO ECONOMICO Y POLITICO EN TORNO AL HABITAT DE LAS PERSONAS DE BAJOS INGRESOS. Edgar von Knebel, Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos . . . . .	22
POR UNA INVESTIGACION SOCIAL AUTOCTONA. Alfredo Gastal, Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos . . . . .	26
PRINCIPIOS DE PLANIFICACION Y DE EJECUCION PARA PROYECTOS DE COOPERACION DE MATERIA DE VIVIENDA POPULAR. Ministerio Federal de Cooperación Económica de la República Federal de Alemania . . . . .	31
LA FUNDACION ALEMANA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (DSE). Bernd Breuer, Centro de Desarrollo Económico y Social de la DSE . . . . .	47
LAS EMPRESAS DE INTERES GENERAL DE LOS SINDICATOS OBREROS ALEMANES: EL CASO DE LA NEUE HEIMAT. Cinthia Worschitz, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional . . . . .	53
II. APORTES DE LOS PARTICIPANTES DEL TALLER . . . . .	63
LA VIVIENDA: UN CAMINO PARA INICIAR LA PROMOCION DEL HOMBRE MARGINAL Y EL LOGRO DE LA VERDADERA JUSTICIA SOCIAL. Jorge Jourdán, Vicaría Episcopal de Caridad y Promoción del Arzobispado de Santa Fe (Argentina) . . . . .	63

ASPECTOS CRITICOS DEL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDAS PARA LOS SECTORES DE BAJOS INGRESOS. Teodoro Sincosky (Argentina) . . . .	68
MEDIDAS PARA REFORZAR LA PARTICIPACION DEL SECTOR INFORMAL EN EL MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA PARA LOS MAS POBRES. Susana Murphy (Argentina) . . . . .	71
EL TERCER SECTOR: ¿LA CENICIENTA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO? Horacio Fischer (Argentina) . . . . .	74
LAS ECONOMIAS INFORMALES EN LAS CIUDADES INFORMALES. Fabio Cecil Eraso (Colombia) . . . . .	84
REFLEXIONES PREVIAS A LA FORMULACION DE MEDIDAS. Alejandro Florián Borbon (Colombia) . . . . .	87
SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA VIVIENDA DE SECTORES DE BAJOS INGRESOS: EL CASO DE AGUABLANCA EN CALI. Trini Moreno de Landerretche, Oficina de Programas Especiales del Banco Central Hipotecario de Colombia (Colombia) . . . . .	93
INTERVENCION DE SERVICIENDA EN LA ZONA DE EMERGENCIA AFECTADA POR LA ERUPCION DEL VOLCAN NEVADO DEL RUIZ. Lourdes Medina Hernández (Colombia) . . . . .	99
MEDIDAS PARA REFORZAR LA PARTICIPACION DEL SECTOR INFORMAL EN EL CAMPO DE LA VIVIENDA PARA LOS MAS POBRES. Gustavo Donoso (Chile) . . . . .	104
LOS GRUPOS PRECOOPERATIVOS DE AHORRO PARA LA VIVIENDA: EL CASO DE LA COOPERATIVA ABIERTA CARDENAL SILVA HENRIQUEZ EN CHILE. Elena Díaz (Chile) . . . . .	109
EL MUNICIPIO COMO INSTANCIA DE ARTICULACION ENTRE LAS DEMANDAS POPULARES Y EL APARATO DEL ESTADO. Mario Rosales Ortega, Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL) de IULA (Ecuador) . . . . .	112
PARTICIPACION DE LOS POBLADORES EN LA EJECUCION DE LOS PROGRAMAS HABITACIONALES DE FUNDASAL. Ismael Castro Velázquez (El Salvador) . . . . .	115
LA LABOR DE LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO EN GUATEMALA. Oscar Mauricio González (Guatemala) . . . . .	119
LA EXPERIENCIA DE LA FEDERACION HONDUREÑA DE COOPERATIVAS DE VIVIENDA LTDA. (FEHCOVIL). Pompilio Torres López (Honduras) . .	125

GOBIERNOS LOCALES Y MOVIMIENTO DE POBLADORES: CONSTRUYENDO UNA NUEVA COMUNIDAD. Diego Robles Rivas (Perú) . . . . .	129
EL PROBLEMA DE LA HABITACION EN LOS PAISES CAPITALISTAS PERIFERICOS: SOBRE SUS CAUSAS REALES Y SUS POSIBLES SOLUCIONES. Benjamín Nahoum (Uruguay) . . . . .	140
III. INFORME DEL RELATOR SOBRE LA PRIMERA PARTE (EL TALLER) DEL SEMINARIO INTERNACIONAL "EL TERCER SECTOR Y LA VIVIENDA: ¿UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO?" Relator: Fernando Osorio Molinski . . . . .	155
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL TALLER . . . . .	175
V. APORTES DE LOS PARTICIPANTES DEL FORO . . . . .	187
LA IMPORTANCIA DEL SECTOR NO ESTRUCTURADO EN LOS FUTUROS ASENTAMIENTOS URBANOS DE LAS METROPOLIS DUALES. Jorge Guilherme Francisconi (Brasil) . . . . .	187
EL SISTEMA FINANCIERO PARA LA VIVIENDA Y LA PRODUCCION DE VIVIENDA PARA EL SECTOR INFORMAL. Marlene Fernandes (Brasil) . . . . .	197
EL BANCO DEL DESARROLLO COMO INSTRUMENTO DE FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LA VIVIENDA EN CHILE. Vicente Caruz (Chile) . . . . .	203
SITUACION DEL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA EN AMERICA LATINA Y ACCION DE LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO (ALIDE) EN APOYO DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR. Jaime Espinosa G. (Perú) . . . . .	208
IDEAS PARA UN PROYECTO NACIONAL DE VIVIENDA SOCIAL. Eudoro González (Venezuela) . . . . .	215
VI. RESUMENES DE LOS TEMAS DEL FORO POR LOS MODERADORES . . . . .	219
LA INCLUSION DEL SECTOR INFORMAL EN LA PUESTA EN PRACTICA DE LAS POLITICAS DE VIVIENDA PARA LOS GRUPOS DE BAJOS INGRESOS. Moderador: Eudoro González (Venezuela) . . . . .	219
LOS SISTEMAS FORMALES DE PRODUCCION DE VIVIENDA PARA LOS GRUPOS DE BAJOS INGRESOS ¿MECANISMO EFECTIVO DE DESARROLLO SOCIAL U OBSTACULO PARA LA ELIMINACION DE LA POBREZA? Moderador: Jaime Espinosa G. (Perú) . . . . .	221
LOS SISTEMAS INFORMALES DE PRODUCCION DE VIVIENDAS DE LOS ESTRATOS DE BAJOS INGRESOS ¿UN CAMINO HACIA UNA SOLUCION? Moderador: Andrés Necochea (Chile) . . . . .	223

VII.	INFORME SOBRE LA SEGUNDA PARTE (EL FORO) DEL SEMINARIO INTERNACIONAL "EL TERCER SECTOR Y LA VIVIENDA ¿UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO DEL HABITAT DE LOS SECTORES DE BAJOS INGRESOS?" Relator: Cinthia Worschitz . . . . .	227
VIII.	PALABRAS DE CLAUSURA PRONUNCIADAS POR EL SR. RICARDO JORDAN, JEFE DE LA UNIDAD CEPAL/CNUAH DE ASENTAMIENTOS HUMANOS . . . . .	243
Anexo	I - EVALUACION DEL SEMINARIO POR LOS PARTICIPANTES . . . . .	245
Anexo	II - PROGRAMA DE LA PRIMERA PARTE DEL SEMINARIO (EL TALLER) . . . . .	247
Anexo	III - PROGRAMA DE LA SEGUNDA PARTE DEL SEMINARIO (EL FORO) . . . . .	249
Anexo	IV - LISTA DE PARTICIPANTES . . . . .	251

## INTRODUCCION

El Seminario Internacional "El tercer sector y la vivienda: ¿una alternativa para el desarrollo del hábitat de sectores de bajos ingresos?" se celebró en Santiago de Chile del 16 al 26 de marzo de 1987. Fue organizado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE). Contó con el apoyo de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), del Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo (SOLIDARIOS), de Miserereor y del Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ).

Al Seminario fueron invitados especialistas y representantes de los gobiernos locales y centrales de América Latina y el Caribe, de las organizaciones no gubernamentales, de las organizaciones de ayuda mutua, de las instituciones financieras de desarrollo y de los organismos internacionales. (Véase el anexo IV que contiene la lista de participantes.)

Por la complejidad del tema, se decidió realizar el Seminario en dos partes. En la primera (16 al 20 de marzo), un círculo restringido de personas conocedoras del tema elaboró, en un taller, propuestas de soluciones alternativas. Estas fueron presentadas posteriormente (24 al 26 de marzo), en un foro más amplio, donde se discutieron desde un punto de vista técnico y político. (Véanse los anexos II y III que contiene el programa del Taller y del Foro.)

La hipótesis central en que se basó el Seminario es que incluso una movilización óptima de los recursos propios de los sectores de bajos ingresos --si la hubiera, lo que no es actualmente el caso-- no sería suficiente para atender sus necesidades más fundamentales, como por ejemplo la de una vivienda digna.

Los recursos financieros de los programas más amplios frecuentemente no llegan a los sectores de más bajos ingresos, los que tampoco tienen acceso a otros tipos de crédito. Sin embargo, en muchos casos existen efectivamente los recursos para tales programas, y también la voluntad política de realizarlos: faltan, en cambio, metodologías apropiadas para canalizar recursos con miras a estimular y promover la labor autogestionada de desarrollo que realizan las organizaciones populares.

La gravedad del problema se aprecia por el hecho de que, según estimaciones, en América Latina y el Caribe viven alrededor de 100 millones de personas en condiciones de pobreza crítica, imposibilitadas de satisfacer sus necesidades más básicas. Esta cifra, que equivale a más de un 22% de la población, no disminuyó durante los últimos 40 años, ni aún en períodos de auge, cuando la industria y la agricultura crecían rápidamente. La situación se agravó durante la actual crisis, especialmente por las dimensiones de la deuda externa, el desmantelamiento de un gran número de plantas industriales y la introducción de nuevas tecnologías en los países industrializados, lo que influyó negativamente en la capacidad competitiva de los de la región.

Los más afectados por esta situación son los sectores de bajos ingresos, cuyos problemas de pobreza y cesantía no se resuelven. Para ellos el problema no se presenta como coyuntural, sino como estructural, o, por lo menos, como una crisis permanente.

En esta situación los afectados se ven forzados a buscar formas de sobrevivencia cuya expresión --difusa-- se sintetiza en la existencia del sector informal, o tercer sector.\* / Dentro de éste han surgido como actores principales dos tipos de organizaciones populares: unas que adoptan más por una estrategia de reivindicación, y otras que han elegido una estrategia de acción autogestionada. Parece obvio que ninguna de estas estrategias por sí sola podrá lograr su objetivo. La primera lleva fácilmente el clientelismo, la frustración y la disolución --aparte de la opción de una reivindicación armada-- y la segunda no es capaz de resolver masivamente los problemas básicos.

Aparte de las acciones gubernamentales en varios países de la región, que se llevan a cabo a través de instituciones centrales y locales, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, con la ayuda de diferentes entidades y organismos, actúan como agentes de apoyo de estas organizaciones populares. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo tienen hoy en muchos países de América Latina un conocimiento, una potencialidad de capacitación y una capacidad de gestión y de apoyo que igualan o superan los de las instituciones estatales.

Sin embargo, un problema central dentro del conjunto de situaciones críticas de tipo social, político, económico y cultural y del paso de la experiencia parcial a soluciones globales, es conseguir y canalizar recursos hacia los sectores de bajos ingresos. En la mayoría de los casos se presentan obstáculos insuperables para hacer llegar recursos nacionales o internacionales del sector formal a los grupos más pobres de la población por intermedio del sector informal organizado. La situación es especialmente difícil en el caso del sector de la vivienda, en vista de que hasta más de un

---

\* / Desde finales de los años setenta, se ha utilizado esporádicamente el concepto de "tercer sector" para denominar el amplio movimiento de ayuda recíproca de quienes están en el sector informal de las sociedades latinoamericanas. Este concepto ha ido generalizándose, y actualmente se utiliza para contraponerlo a los sectores primero y segundo (el sector privado y el sector público, respectivamente) que, en su conjunto, constituyen el sector formal de la sociedad.



40% de las viviendas de las grandes ciudades de la región son precarias y construidas con pocos recursos estatales o sin ellos. Es sabido que la mayoría de los grandes programas de vivienda social no benefician a los más pobres. Se enfrentan en estos casos dos lógicas diferentes que dificultan enormemente un flujo masivo de recursos hacia el sector informal, y en especial hacia las organizaciones populares.

Dentro de este contexto se ve la necesidad de reflexionar sobre la importancia y la potencialidad del sector informal --o tercer sector-- en la promoción del desarrollo del hábitat de los estratos de ingresos más bajos, y sobre la necesidad de buscar métodos que hagan posible una vinculación entre el sector formal y el informal, para facilitar así el flujo de recursos.

La presente publicación reúne los documentos del Seminario. En ella se ha seguido un orden cronológico. En primer lugar figuran los aportes de los organizadores. A continuación vienen todos los trabajos del Taller: aportes de los participantes, informe del Relator y conclusiones y recomendaciones. Por último, se recogen las deliberaciones del Foro: aportes de los participantes, síntesis de los moderadores e informe del Relator y palabras de clausura. Los textos han sido revisados ligeramente para formar un libro coherente.



## I. APORTES DE LOS ORGANIZADORES DEL SEMINARIO

LA CRISIS SOCIAL EN AMERICA LATINA Y  
EL DESARROLLO DEL SECTOR INFORMAL

John Durston \*/

En este trabajo se esbozarán algunos aspectos sociales del trasfondo general en que se desenvuelve la crisis y se plantean los desafíos actuales del desarrollo, lo que puede ser útil para enfocar con una visión más amplia las discusiones de este Seminario sobre la vivienda en el sector informal.

Concretamente, quiero abordar cuatro grandes aspectos:

. Que las diferentes sociedades nacionales han experimentado profundas transformaciones estructurales en la última generación o dos, y que éstas no se comprenden todavía por completo. Estas transformaciones anteriores a la crisis tienen un doble significado para el análisis de la situación social actual; ya que ayudan a comprender no sólo la naturaleza de la crisis misma sino también los desafíos que presentará el futuro para la formulación de políticas sociales.

. Que la crisis actual es esencialmente una crisis social. Esto porque el modelo de desarrollo anterior a la crisis tenía su propia lógica social que le otorgaba cierta viabilidad por precaria que fuera, pero esta lógica dejó de funcionar con la crisis.

. Que esta ruptura de la lógica social del modelo anterior afecta en forma muy diferente a los diversos países, según la etapa en que se encontraba cada uno en la gran transformación ocupacional y demográfica que se estaba fraguando en el momento de estallar la crisis. Esto significa que el abanico de posibles políticas sociales será diferente en cada país, en aspectos muy fundamentales, de lo practicado en el pasado.

. Quiero hacer algunas reflexiones sobre el lugar que pueden tener, en un estilo innovador de desarrollo social adecuado a estas nuevas condiciones, los esfuerzos por mejorar el nivel de vida del sector informal. Para ello, será preciso despejar la confusión reinante sobre qué es el sector informal y

---

\*/ División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

cuál es su naturaleza. Quiero contribuir al debate acerca del papel que pueda corresponder hoy al sector informal en el desarrollo nacional, y por último quiero detenerme sobre algunas dificultades para hacer valer las demandas del sector y realizar su gran potencial.

### 1. La gran transformación social anterior a la crisis

Hay quienes, sin desconocer que ha habido crecimiento económico, en los últimos decenios, en América Latina, opinan que sus estructuras sociales no han cambiado. Sin embargo muchos indicadores señalan que, las sociedades latinoamericanas en el momento de la crisis de 1982, eran muy diferentes de las que existían 20 o sólo 10 años atrás y lo son en el día de hoy.

Por un lado, se registró un ritmo de crecimiento económico casi sin precedentes. El valor real del producto económico de la región en 1980 quintuplicaba al de 1950, lo que supone que, si bien la población creció a ritmos elevados, el valor del producto por persona más que se duplicó en esos 30 años.

Sigue habiendo enormes diferencias entre los niveles de bienestar logrados por los distintos grupos que componen las sociedades nacionales de la región. Estas diferencias son el elemento de continuidad, el signo que no ha cambiado en la situación latinoamericana. A pesar del crecimiento económico, se ha mantenido una enorme desigualdad en la distribución del ingreso, siendo esta desigualdad bastante peor en los países de rápido desarrollo reciente que en aquellos que empezaron a industrializarse y a urbanizarse hace muchos decenios.

La conjugación de ambos factores --el fuerte y sostenido desarrollo per cápita y la persistencia de la desigualdad-- produjo una compleja evolución. La población en condición de pobreza creció en números absolutos, pero en casi todos los países se redujo su proporción de la población total, por lo menos hasta la crisis. Esto se explica por el hecho de que en 1950 o 1960 la mayoría de la población en casi todos los países se encontraba en la ocupación de mayor pobreza --la de trabajador agrícola-- y en 1980 sólo un cuarto a un tercio lo estaba, excepto en unos pocos países pequeños y medianos. Al contrario, en 1980, la mayoría de la población activa se encontraba ya en la mitad de los países en el sector urbano formal de asalariados. Además, actualmente, en la mayoría de los países hay más personas en ocupaciones no manuales, como oficinista, técnico o profesional (30% aproximadamente) que campesinos, por ejemplo, o trabajadores del sector urbano informal. Esta última categoría (según la medición censal) representa apenas alrededor de 20% de la población económicamente activa nacional en la mayoría de los países. El sector informal urbano creció en términos absolutos y relativos, pero no tan fuertemente como el sector formal urbano.

Estos grandes cambios han sido posibles en parte por una expansión inusitada de la educación en los últimos 30 años. Hay países en que el analfabetismo afecta a la mitad o más de las generaciones más viejas; ahora en la generación más joven ese porcentaje es sólo de 10% a 15%. Hay muchos

países en que 30% o más de los jóvenes ya tienen algunos estudios secundarios o superiores.

De ahí que pensar una política de desarrollo viable ahora, aplicando la imagen de una sociedad latinoamericana formada por una vasta mayoría de campesinos o marginados, llevaría a profundos errores en casi todos los países. El conocimiento de estos complejos cambios ayuda a entender por qué, a pesar de la persistente inequidad, se mantenía en la mayoría de los países una estabilidad precaria hasta tiempos recientes. Por un lado, los grupos sociales predominantes resistieron con cierto éxito las presiones de los movimientos populares por conseguir mayor equidad y participación; por otro lado, el modelo tenía que dar (o prometer) otras satisfacciones compensatorias para tener un mínimo de legitimidad y no perder totalmente su viabilidad.

Este sucedáneo de la equidad parecía encontrarse en forma casi espontánea en la gran transición ocupacional ya mencionada. En su fase inicial, con un rápido crecimiento de la industria, de la urbanización, del tamaño del Estado con la constitución de un sistema nacional de comercio y con una mejoría del nivel medio de instrucción de la fuerza de trabajo, se dio una etapa fácil de amplia movilidad social ascendente hacia ocupaciones más prestigiosas y mejor remuneradas. Se estima que a través de los años esta movilidad ascendente benefició a cerca de 30% de las familias en algunos países, en una suerte de escalera mecánica en que todos subían un poco, pero los de encima siempre quedaban más arriba que el resto. Como ocurre con una lotería, la suerte de los pocos dio suficiente esperanza a una parte importante de las familias no agraciadas para motivarlas a seguir jugando, a seguir tolerando la inequidad, con la esperanza de que a sus hijos sí quizás les tocara el premio.

## 2. La crisis social del modelo

Esta forma de dar satisfacción individual (a la que habría que añadir la expansión del consumismo) como sucedáneo de una mayor igualdad y participación plantea dos problemas. Por un lado, es relativamente costoso crear puestos nuevos en el sector moderno porque es intensivo su uso de capital. Se logró durante varias épocas, gracias a la conjugación de un milagro económico de crecimiento con una etapa fácil de transición ocupacional. Por el otro, la transición ocupacional tenía que darse con anterioridad a una transición demográfica hacia tasas bajas de natalidad y mortalidad, y a ritmos superiores a ésta. Por un conjunto de razones bastante conocidas, el crecimiento poblacional suele ser más grande en los grupos ocupacionales como los trabajadores agrícolas --que no tienen más recursos que su fuerza de trabajo familiar-- que en ocupaciones urbanas más calificadas y mejor remuneradas. Y como los grupos que controlaban el funcionamiento de este modelo de desarrollo no iban a entregar más recursos a los campesinos para que fuera viable, fue necesario crear puestos de trabajo no agrícola a ritmos superiores al crecimiento vegetativo de la población agrícola. Sólo así se pudo aumentar el peso de las ocupaciones definidas como superiores y disminuir paulatinamente el ritmo de crecimiento de la PEA.

En algunos países, de industrialización y urbanización tempranas, esta transición se completó y se agotó, y empezaron a tener momentos críticos ya en los años setenta. Otros pocos países no pudieron nunca destrabar el mecanismo de crecimiento económico rápido y se estancaron en la pobreza original. Para la mayoría, la transición ocupacional (efecto del crecimiento económico) parecía funcionar según la teoría, pero la dificultad de mantener un milagro económico y el cúmulo de demandas particularistas (incluso las del capital) contribuyeron en cierta forma al sobreendeudamiento privado y público.

La crisis financiera, entonces, sólo aceleró y agravó una crisis social del modelo de desarrollo que ya estaba latente en los conflictos no resueltos entre los grupos predominantes, los nuevos sectores incorporados al sector moderno, que ya tenían mayor capacidad de presión, y los todavía excluidos de los beneficios del desarrollo en el campo y en el sector urbano marginal. Estos dos grupos de excluidos, si bien se reducían con relación al total, seguían creciendo en números absolutos y mejoraban su nivel de instrucción y su potencial como protagonistas colectivos. La crisis social latente, intrínseca al modelo, surge de la gran dificultad de mantener un ritmo adecuado de incorporación y movilidad ascendente para estos grupos excluidos, a la vez que satisfacer demandas de las masas de nuevos incorporados y de los sectores predominantes, una vez agotada la etapa fácil de la transición ocupacional y las épocas de bonanza económica.

### 3. Los cambios en las condiciones sociales y en las políticas sociales que implica esta visión de la crisis

Una de las conclusiones más importantes de la nueva situación económica que enfrentará América Latina en el futuro previsible es que ya no podrá crear empleos productivos en el sector formal urbano a ritmos superiores a los del crecimiento de los sectores excluidos. Y esto porque, simultáneamente con el menor crecimiento del empleo en el sector moderno, en muchos países en estos años estará todavía en plena expansión la PEA, por efecto de los aumentos recientes en la esperanza de vida y las altas tasas de natalidad de unos 20 años atrás.

Esto significa un quiebre en la lógica social basada en la movilidad ocupacional y en la expansión del consumismo que dio una legitimidad precaria al modelo anterior a la crisis; es casi imposible que esta fórmula vuelva a funcionar en la mayoría de los países. La movilidad ascendente se ha vuelto descendente y se ha perdido con ello el mecanismo de legitimación del modelo anterior. Hay una conclusión inevitable: como el mercado no podrá resolver el problema del empleo, el Estado tendrá que encabezar la búsqueda de formas innovadoras para crear nuevos tipos de empleo, para mejorar su calidad productiva, y para satisfacer directamente las necesidades básicas, esto último como nueva base de legitimidad y estabilidad sociales.

Hay dos temas obligatorios que surgen en este contexto: la equidad y la concertación democrática. La equidad ya no es, como fue en el pasado, sólo un ideal; no es sólo funcional para el desarrollo por su efecto de ampliación del mercado y por la contribución al crecimiento del producto que pueden hacer los actualmente excluidos. La equidad ahora constituye una condición

necesaria del desarrollo, un sine qua non de un modelo alternativo viable, ya que sin la fuerte movilidad ascendente y sin la expansión notable del consumismo, el desarrollo necesita este nuevo mecanismo para dar satisfacción material a las necesidades objetivas de la mayoría de la población y crear así una amplia aceptación del modelo posterior a la crisis dándole viabilidad sociopolítica.

Otra conclusión lógica es que tendrá que ser muy distinta la importancia asignada a la población rural, ya que la pobreza rural es el principal generador de la presión poblacional desestabilizante del mercado del empleo tanto rural como urbano. Además, la población ocupada en agricultura ya está volviendo a crecer a ritmos más altos, a consecuencia del colapso del empleo urbano. Por eso, es preciso aumentar la productividad del empleo rural, mejorando los precios percibidos, eliminando las barreras al acceso de insumos, de tecnología y de educación y reformando el sistema de tenencia de la tierra. Del mismo modo, habría que remover los obstáculos que se oponen a la realización del potencial del sector informal urbano, aunque, desde luego, es más urgente la prioridad que merece la población rural en muchos países.

Otra condición ineludible del desarrollo actual es la participación popular en la toma de decisiones públicas, en parte porque representa una demanda de sectores crecientes de nuevos integrados con instrucción, movilizadas políticamente, y en parte porque es una aspiración humana fundamental, cuya satisfacción puede hasta cierto punto hacer postergar ciertas demandas materiales.

El tamaño limitado del sector informal reduce también sus posibilidades de exigir un cambio en el trato que recibe. El sector informal urbano representa apenas la quinta parte de la población activa; aún si se suma con el sector campesino, sólo constituyen hoy mayoría en tres o cuatro países. El sector informal no podrá influir adecuadamente en la creación de un modelo de desarrollo posterior a la crisis que le garantice una mayor afluencia de recursos si no se organiza y si no forja alianzas con otros sectores populares, tanto formales urbanos como rurales.

#### 4. Consideraciones sobre el sector informal

Todo esto, de manera directa o indirecta, nos lleva a la consideración del sector informal. En cuanto al concepto mismo de sector informal, hay un problema semántico fundamental: el debate sobre el tema se caracteriza por las diferencias de lenguaje y por las variadas intelecciones de cómo es el sector.

Por ejemplo, los economistas y planificadores utilizan una definición estadística según categorías censales: los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, excluidos los profesionales. Se le atribuye al sector informal una serie de características: se supone que es sinónimo de baja productividad y subempleo (de hecho se utiliza la misma definición estadística ya aludida para medir el subempleo). Se caracteriza por extrema pobreza (por ejemplo por las estrategias de supervivencia) y por su falta de integración con el sector formal, moderno y altamente productivo.

Este estereotipo lleva a muchos economistas y planificadores a cierto escepticismo en cuanto a la contribución que podría hacer el sector informal al desarrollo. De hecho --argumentan algunos--, si la esencia del sector informal son el subempleo, la baja productividad, la mera supervivencia y la falta de integración, entonces el desarrollo consistiría precisamente en reducir al sector informal, creando más empleo formal, es decir asalariado, en empresas grandes.

El problema radica en que el razonamiento descansa en premisas falsas. El sector informal no es sinónimo de pobreza, baja productividad y mera supervivencia. La información sobre ingreso en diversas encuestas de hogares muestra que hay una enorme variedad de situaciones --de pobreza, no pobreza y hasta de cierta prosperidad-- en estas actividades por cuenta propia. En muchas ocupaciones hay más pobreza entre los asalariados que entre los que trabajan por cuenta propia. Por ende, se puede argüir que el sector informal ofrece un potencial real de acumulación productiva y de superación de la pobreza. El problema futuro puede darse más bien por el otro lado: el éxito de una microempresa puede llevar, en algunos casos y con las estructuras sociales existentes, a situaciones de inequidad, exclusión e incluso de explotación en pequeña escala. Para evitarlo se necesita una vigilancia colectiva organizada, basada en la gestión democrática.

Otro hecho que contradice al estereotipo usual es que el sector informal estaba ya en los años ochenta integrado por múltiples lazos al sector formal, algunos de beneficio mutuo, otros más bien de explotación. Con gran frecuencia se combinan, en una misma comunidad local, empleo informal con empleo formal asalariado; frecuentemente hasta un mismo individuo se desempeña simultáneamente como trabajador asalariado y por cuenta propia.

En otras palabras, el sector informal es más bien una abstracción analítica, una ficción útil, que una realidad social que se plasme en un grupo social concreto. Más que un sector informal, como realidad social palpable, hay un enorme sector popular que se ocupa indistintamente en los sectores económicos llamados formal o informal. Pienso, más bien, que el sector popular tiene un acervo de recursos en la forma de instituciones informales y de redes interpersonales de parentesco, amistad y comunidad. Los principios de reciprocidad y solidaridad constituyen el gran activo del sector popular, su gran potencial desaprovechado para el desarrollo en términos de producción, servicios y participación.

Aquí también el concepto de sector informal topa con sus límites de utilidad. Creo que quizás puede ser más práctico el concepto de "comunidad", como expresión territorial del mundo popular, en donde se dan la cultura popular, las redes de parentesco y reciprocidad y las instituciones populares informales que sirven de base a la autogestión.

Todo esto lleva a concluir que el gran potencial productivo y de solidaridad participativa que encierra el sector informal sólo podrá realizarse si se reconoce la necesidad de considerar a este subgrupo humano en el contexto más amplio esbozado aquí: el enorme desafío que supone la superación de la crisis y la gran oportunidad de cambio que ofrece, por su misma inevitabilidad, en la era posterior que se inicia ahora. La enorme dificultad actual y previsible de reconstituir las bases de legitimidad



anteriores a la crisis sobre la base de la movilidad ocupacional y de la expansión del consumismo hace inevitable un cambio en las formas de combinar el crecimiento económico con la satisfacción de las demandas de una parte de la población suficientemente grande como para asegurar la estabilidad sociopolítica. El potencial no aprovechado del sector informal podría constituir uno de los recursos nuevos que tendrán que combinarse en un estilo diferente de desarrollo viable para muchos países latinoamericanos en los años venideros.

LOS CONDICIONANTES Y LAS CONSECUENCIAS DE LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS  
URBANOS COMO MARCO DE FORMULACION DE PROGRAMAS DE VIVIENDA,  
INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PARA LOS GRUPOS  
DE MENORES INGRESOS

Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos

1. Determinantes y consecuencias

El asentamiento precario urbano (véase definición de términos en apéndice al presente trabajo) es un fenómeno socioespacial complejo que se inscribe en procesos societales más amplios englobados en el término "cambio social" y que afecta directamente la formación física de las ciudades.

Los asentamientos precarios urbanos no constituyen un fenómeno nuevo; la insuficiencia de niveles de vida, de satisfacción de necesidades esenciales, de acceso a la tierra, de provisión de servicios y de condiciones ambientales, parece haber sido característica constante de vastos sectores de la población urbana a lo largo del tiempo. El fenómeno no sólo no es nuevo, sino que, en términos generales, ha habido un evidente progreso social y económico, producto, en gran parte, del adelanto científico y tecnológico. En efecto, considerada la evolución histórica de la sociedad como un todo, los indicadores de calidad de vida --según los criterios de evaluación que hoy se aceptan universalmente-- han mostrado un claro y sostenido mejoramiento.

Lo que sí puede decirse que es nuevo es el acelerado aumento del desnivel entre la calidad de vida de los que tienen mayores posibilidades de acceso al producto del adelanto científico y tecnológico, al conocimiento y a la información, y de los que no las tienen y, por otra, la creciente magnitud absoluta de quienes constituyen este segundo grupo, que genéricamente podrían denominarse los pobres urbanos. (Se ha adoptado esta terminología a pesar de su imprecisión y de que no da cuenta de las importantes diferencias internas y entre países que presenta este grupo socioeconómico.)

Mientras entre 1950 y 1960 el producto interno bruto de América Latina crecía a una tasa media anual de 5% y el ingreso per cápita al 2.3% anual entre 1960 y 1970 a 5.6% y 2.6% y entre 1970 y 1977 a 6.1% y 3.3%, respectivamente, la distribución del ingreso fue regresiva, por lo menos para el 20% más pobre de la población, manteniéndose casi estable la participación en el ingreso total del 50% más pobre.

Si bien es cierto que entre 1960 y 1970 la población de América Latina que vivía en la pobreza y en la indigencia disminuyó de 51% a 40% en el primer caso y de 26% a 19% en el segundo, en términos absolutos esa población aumentó en el mismo decenio desde unos 113 millones hasta unos 130 o a incluso 140 millones.

Sin embargo, esta situación no es estable y, como resultado de la crisis económica internacional que viene afectando a la región desde fines de los años setenta, los valores relativos han aumentado haciéndose más grandes los valores absolutos. La evolución del producto interno bruto en el período

1981-1984 fue negativa para la mayoría de los países y nula para la región; mientras que el producto interno bruto per cápita registró una tasa acumulativa negativa del orden de -9% y la deuda externa acumulada por la región subió de 151 000 millones de dólares, en 1978, a 360 000 millones en 1984.

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

Pero no sólo los condicionantes económicos y demográficos implícitos en los antecedentes recién señalados influyen en el proceso de surgimiento y expansión de los asentamientos precarios urbanos. El fenómeno se inscribe en un acelerado proceso de urbanización de la población y de las actividades económicas y en el rápido crecimiento de las áreas metropolitanas de la región.

Estudios realizados por expertos internacionales y por organismos de las Naciones Unidas muestran que la población mundial comenzó a crecer rápidamente a partir de 1750. En 1800 sólo Inglaterra y Dinamarca tenían más del 9% de sus poblaciones concentradas en ciudades con población superior a 100 000 habitantes. En 1950, apenas el 4.3% de la población mundial residía en ciudades de 20 000 o más habitantes, pero ya en 1950 los residentes de estas ciudades representaban el 20% de la población del planeta y, en 1970, el 25% de los habitantes de la tierra vivían en localidades del tamaño indicado.

Mientras que en 1850 sólo había tres ciudades con un millón de habitantes o más --Londres, Pekin y París-- en 1950 las urbes de ese tamaño eran 77 y en 1980 llegaban a 235; se estima que en el año 2000 habrá unas 439 de esas ciudades, y que 86 de ellas superarían los cuatro millones de habitantes.

América Latina se distingue del resto de las regiones en desarrollo por la intensidad, la magnitud y la complejidad socioeconómica del proceso de urbanización y, muy especialmente, por el surgimiento y acelerado crecimiento de grandes ciudades. Se calcula que en el año 2000 más de la mitad de la población de América Latina vivirá en alrededor de 600 ciudades de 100 000 habitantes y más y que del total de la población urbana regional, el 50% vivirá en 57 ciudades con población superior a un millón, destacándose inmensas aglomeraciones, como la de Ciudad de México, que en ese año con unos 30 millones de habitantes, podría llegar a ser una de las ciudades más grandes del mundo.

La aceleración de los procesos de urbanización obedece a las características de las estructuras agrarias de la región --sobre todo de la tenencia de la tierra-- y a las modalidades tecnológicas predominantes hoy, acompañadas por relaciones laborales que generan escasos ingresos para la población agrícola y se caracterizan por una baja capacidad de absorción de mano de obra.

Influyó, además, en esa aceleración, la intensificación del desarrollo industrial orientado a la sustitución de importaciones (en momentos en que las condiciones mundiales eran favorables para ello) que se tradujo en la canalización creciente de inversiones hacia las zonas urbanas y en la concentración de las actividades administrativas, financieras, de servicios y culturales que, a su vez, generaron condiciones propicias para una nueva ola de concentración. Las economías de escala y de aglomeración resultantes volvieron a estimular la concentración, y sobre todo la migración rural-urbana de una población que creía encontrar mejores condiciones de vida en la ciudad.

Por último, cabe mencionar los cambios tecnológicos ocurridos en los últimos decenios, que han reducido la capacidad de absorción de mano de obra en la actividad agropecuaria, estimulando la expulsión de población; por su parte, la elevación de la productividad, la política de apertura y la transnacionalización han propendido a expulsar fuerte proporción de la mano de obra del sector industrial.

Otro elemento que debe tenerse en cuenta es la incapacidad de los sistemas productivos y de las estructuras socioculturales urbanas de la región para integrar económica y socialmente a la totalidad de la población. Siendo que la generación de empleos se ha mantenido inferior al crecimiento de la fuerza de trabajo en años normales, es de prever que esta situación empeore en los años de crisis, sobre todo porque una de las características previsibles de la crisis actual es su larga duración. El aumento de la mano de obra desempleada no sólo garantiza el suministro de trabajo barato, sino que tiende a agudizar la crisis social, con peligros evidentes para la estabilidad política e institucional de la región.

Las cifras indican que, lejos de avanzar hacia la solución de los problemas planteados, se han deteriorado las condiciones de vida de las grandes mayorías pobres de América Latina. Aparte la insuficiente generación de empleo, el acelerado crecimiento demográfico y las migraciones rurales-urbanas, ello se debe a que son importantes los recursos requeridos para satisfacer necesidades mínimas en este campo; a que se han aplicado sin discriminación tecnologías y modelos de organización institucional y financiera diseñados para realidades diferentes a las imperantes en la región; y a que rigen esquemas de desarrollo que tienden a la concentración espacial y económica.

El fenómeno señalado junto con otros procesos socioeconómicos, ha llevado a una situación de aguda estratificación social y espacial en las ciudades, que se manifiesta en la coexistencia de situaciones urbanas sociales, económicas, culturales y físicas absolutamente diferenciadas.

El espacio social de las ciudades latinoamericanas, sobre todo en las ciudades intermedias y en las áreas metropolitanas, se constituye como una serie de subsistemas diferenciados cuya integración está dada por la operación de mecanismos de apropiación y de gestión. La marcada estratificación de la ciudad en cuanto a las áreas de asentamiento, al uso de las dotaciones físicas, a la provisión de servicios, a la distribución del ingreso y de los frutos del desarrollo --en suma, en cuanto a las múltiples dimensiones de la calidad de la vida y del ambiente-- define un contexto

heterogéneo que pone de manifiesto las desigualdades de la estructuras sociales de los países. Se trata, en esencia, de un proceso particular de establecimiento humano que exige análisis interpretativos profundos para diseñar estrategias de acción. Cabe tener presente que el proceso de diferenciación social intraurbano señalado no ha sido diferente del que se ha presentado en las zonas rurales de los países latinoamericanos.

La situación descrita no es producto exclusivo de las grandes concentraciones urbanas. Lo que sucede es que en ellas se ponen más de manifiesto las desigualdades inherentes a las estructuras socioeconómicas prevalecientes y se dan los medios para ejercer presiones a fin de modificar esas estructuras.

En las ciudades de los países de la región --especialmente en las de mayor tamaño-- surgen dos sistemas paralelos e interrelacionados de acceso, propiedad, uso y equipamiento del suelo urbano. Uno el llamado sector formal, accede en general a la tierra operando dentro del mercado y haciendo uso de sistemas financieros privados en que el Estado interviene, a veces, sólo para establecer normas generales que los regulan; adquiere, conforme a las leyes vigentes en cada caso, ya sea el dominio legal sobre el suelo que ocupa o el derecho a su uso por medio del pago de una renta; usa el suelo ateniéndose --al menos formalmente-- a las normas establecidas y lo equipa, en general, adquiriendo servicios de terceros --especializados en la materia-- que ocupan técnicas modernas de construcción con uso intensivo de capital y de materiales importados o de aquellos que en su fabricación utilizan en alto grado insumos de ese origen. El otro sector, el informal, accede en gran proporción a la tierra ya sea por ocupación de hecho o por medios que redundan en una total precariedad legal respecto de su propiedad; la usa sin atenerse a normas técnicas, y la equipa progresivamente utilizando técnicas que hacen uso intensivo de la mano de obra y apropiadas a la realidad local, puesto que usan materiales de la más diversa procedencia. La importancia de este último sector se aprecia al comprobar --según estudios realizados en algunas metrópolis latinoamericanas-- que las viviendas construidas por el sector informal alcanzan al 60% de la construcción urbana total de esas ciudades.

Las formas de acceso, dominio, uso y equipamiento del suelo urbano con representar rasgos característicos de los asentamientos precarios, no deben entenderse como factores determinantes del fenómeno; sus raíces se encuentran más bien en las condiciones estructurales de los estilos de desarrollo prevalecientes.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta la extraordinaria heterogeneidad que presenta el fenómeno no sólo entre países y ciudades, sino que también dentro de una misma ciudad. Muy a menudo los asentamientos precarios han sido definidos y analizados atendiendo principalmente a características como las ya mencionadas, o con referencia a los altos grados de pobreza, hacinamiento e insalubridad que muestran, lo que ha llevado a la búsqueda de soluciones de corte sectorial y de carácter paliativo que no siempre han sido tan eficaces como hubiera sido de desear.

Un análisis más integral de estos asentamientos y la proposición de soluciones a los problemas de sus habitantes deben basarse en el concepto de

que se trata de una modalidad específica, diferente a las tradicionales, de ocupación, acondicionamiento y utilización del suelo urbano, así como de organización peculiar de los grupos de menores ingresos que, para satisfacer sus necesidades sociales y habitacionales, no pueden acceder ni al mercado, ni a los procesos de decisión político-administrativos; además, pertenecen, en general, a subgrupos culturales muy distintos de los grupos de clase media.

El asentamiento precario se caracteriza por ubicarse en terrenos que de acuerdo con los criterios tradicionales de habitabilidad han sido considerados no aptos para el uso residencial o cuyo valor productivo se ha estimado reducido en el juego del mercado inmobiliario. Se trata además de tierras que no cuentan ni con la infraestructura ni con los servicios básicos mínimos necesarios. Su organización social muestra gran heterogeneidad pero, en general, los asentamientos precarios se distinguen de otras formas de asentamiento por la tendencia a la cohesión y solidaridad observada entre sus habitantes y por la existencia de estructuras jerárquicas y funcionales definidas atendiendo al logro de los objetivos establecidos por la comunidad en cuanto a la satisfacción de sus necesidades. Esas estructuras constituyen en la gran mayoría de los casos, asociaciones de pobladores o comunidades territoriales que sustituyen gran parte de la acción de los gobiernos locales y gestionan el desarrollo del asentamiento.

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

Uno de los determinantes del surgimiento de los asentamientos precarios es la casi absoluta imposibilidad de los grupos de menores ingresos --dados sus exiguos niveles de ingreso y casi nula capacidad de ahorro-- de acceder a la tierra actuando en el mercado inmobiliario y acatando las normas legales vigentes. De ahí que la ocupación de hecho de los terrenos sea tal vez la característica de este tipo de asentamiento que más refleja la situación socioeconómica y jurídica que se encuentra en la base del fenómeno.

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

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

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

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

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

En cierto modo, estas estrategias constituyen la contrapartida de las estrategias de acumulación y preservación del statu quo desarrolladas por los sectores plenamente incorporados a la economía urbana. Las formas de propiedad del suelo, las prácticas especulativas y la aplicación de técnicas que suponen el uso intensivo de capital y la organización centralizada tienen carácter exclusivo para los grupos de altos ingresos y ayudan a preservar la segregación espacial que caracteriza a la ecología urbana.

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

La ocupación de hecho de tierras ajenas, la organización de asociaciones de pobladores, el equipamiento progresivo del asentamiento y la autoconstrucción de viviendas con métodos graduales y acumulativos son, en realidad, reacciones adaptativas que reflejan una voluntad de supervivencia y una considerable capacidad creadora que no siempre se aprovechan en todo su potencial. El mero hecho de que el sector popular contribuya, con la

producción de 60% de las viviendas urbanas construidas anualmente en la región, demuestra la capacidad real de este sector para cambiar la relación de los factores de los sistemas tradicionales de producción y de distribución de bienes y servicios habitacionales a fin de reducir las carencias de aquéllos y para valorizar los elementos potenciales a su disposición.

Son estas condiciones y capacidades las que habría que tomar en cuenta --más que las deficiencias que se observan en los asentamientos precarios-- para apreciar su potencial como fuerza social positiva y aprovechable. Su aprovechamiento, en un esquema social global, plantea uno de los problemas prácticos de mayor importancia política para el futuro. Utilizar la capacidad productiva que ha originado el asentamiento precario para mantener formas injustas de distribución de oportunidades y de asistencia social, sería inaceptable en una perspectiva democrática. Por otro lado, para que pueda incorporarse plenamente el potencial de los grupos marginados es necesario que se haya producido un cambio estructural, que no podría limitarse a un lento proceso evolutivo que se desarrollara sin empeorar la calidad del ambiente construido y, posiblemente, sin aumentar la violencia y otras manifestaciones de crisis social.

Vistos los constantes esfuerzos de gobiernos e instituciones nacionales e internacionales para mejorar la situación de los planes urbanos, cabe preguntarse por qué los progresos en la región han sido tan insuficientes en relación con la magnitud del problema. Esta insuficiencia se debe, en parte, a las crisis económicas, políticas y sociales sucesivas que han afectado a muchos de nuestros países en los últimos decenios. La falta de continuidad de los planes, la inexistencia casi absoluta de sistemas de evaluación de proyectos, la precariedad de los sistemas de información, la inconstancia de los criterios para asignar prioridades por parte de los gobiernos, la inconsistencia de los mecanismos institucionales de participación y muchas otras circunstancias pueden ser enumeradas como causas de estas crisis cíclicas. Sin embargo, y aunque el análisis de esta causalidad no ha sido agotado, salta a la vista que no son estas situaciones críticas las que causan el problema.

¿A qué puede atribuirse entonces?

La Organización de las Naciones Unidas, sobre todo por conducto de algunos de sus organismos como la CEPAL y el Centro Hábitat, ha llegado en los últimos años a algunas conclusiones que parecen indicar un enfoque útil para comprender las causas del problema.

Este intento por elaborar un modelo analítico y pragmático parte del reconocimiento de algunas características básicas de la organización social y política de la región, del criterio sectorial en que se basan los análisis y las proposiciones de planes y proyectos y de la utilidad de algunos elementos que, con una actitud innovadora podrían servir de base para superar esquemas que han demostrado su ineficacia.

Entre los elementos más importantes figuran el nuevo concepto del papel más activo que corresponde a los gobiernos municipales; la movilización de recursos hoy subutilizados, tarea en la cual la participación de la comunidad tiene importancia decisiva; los problemas vinculados con el acceso de los



pobres urbanos a la tierra y a los servicios; y la investigación y desarrollo de tecnologías más apropiadas a la realidad material y sociocultural de cada caso.

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

En América Latina existe una tradición centralista de la administración y una inveterada costumbre de aplicar técnicas importadas de manejo del hábitat que por lo general no corresponden a las necesidades y peculiaridades de la población, por lo menos de su inmensa mayoría. Esta situación se vincula con el estilo de desarrollo concentrado y dependiente, característico de la región que no debería proyectarse hacia el futuro.

Sería difícil concebir un verdadero esfuerzo de liberación económica y cultural sin un fortalecimiento de la participación política a escala de la comunidad regional y local. De allí que la intervención de la población en las cuestiones que atañen directamente a la calidad de vida y se relacionan con la construcción y reposición del hábitat resulte indispensable no sólo para garantizar la adecuada correspondencia entre oferta y demanda de bienes y servicios, sino también y, principalmente, para movilizar las fuerzas creadoras y organizativas de la comunidad. De esta manera se logrará una mayor identidad de la población con su hábitat --y por esta vía con el país--y se podrá, también, estimular una conciencia colectiva de autodeterminación y autosuficiencia, dos de las condiciones de un desarrollo autónomo.

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

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

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

La participación de la población constituye un factor decisivo de la práctica democrática y una eficiente vía de desarrollo político. Sin ella es difícil concebir cómo se superaría la mayor parte de los obstáculos que impiden la solución de los problemas materiales de los asentamientos humanos y de qué manera se aprovechará aquel margen de libertad que existe entre el determinismo de las estructuras socioeconómicas y la organización, el acondicionamiento y la utilización del espacio.

## 2. Política de vivienda, servicios sociales e infraestructura

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

Los procesos de producción y distribución de vivienda, infraestructura y servicios se llevan a efecto en la región fundamentalmente a través del mercado inmobiliario libre, de los programas del sector público y del sector informal.

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

Pueden sugerirse diversas opciones estratégicas para mejorar la eficiencia de estos sistemas pero deben concebirse y aplicarse de manera sistemática en un marco nacional en el cual se definan el ámbito de aplicación de cada uno de estos sistemas y su compatibilidad. El empleo de métodos de planeamiento que señalen metas para cada uno y que les asignen los recursos disponibles en función de los sectores de población a los que sirven, parece constituir la primera condición para el éxito de cualquier esfuerzo por mejorar la calidad material de los asentamientos.

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

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

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

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

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

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

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

El problema de la tierra debe ser resuelto como condición previa para la puesta en práctica de una política urbana eficaz. Para ello parece necesario examinar en qué forma opera el mercado inmobiliario, así como el papel que cumple el capital financiero moderno dentro de cada mercado. Hay claros indicios de que la especulación con la tierra urbana no procede tanto de la retención de terrenos por los terratenientes --cuya importancia ha tendido a disminuir por lo menos en las grandes metrópolis-- como de la acción concertada de consorcios de promotores, empresas constructoras y grupos financieristas que actúan en torno a grandes proyectos habitacionales y comerciales. Estos consorcios se apropian así de la renta de la tierra y captan parte importante de las economías urbanas externas.

De todos modos, hay una serie de medidas que podrían adoptarse para lograr una recuperación efectiva de la plusvalía derivada de las inversiones del sector público, a fin de canalizar hacia inversiones reproductivas los ahorros familiares, protegiéndolos de la inflación, y regular el mercado

inmobiliario por medio del sistema impositivo. La acción directa del Estado sería también necesaria para controlar el uso del suelo y para constituir reservas de terrenos de forma tal de intervenir en el mercado inmobiliario. Sin embargo, este tipo de medidas y seguramente cualquier otro, requerirá la creación de sólidos instrumentos jurídicos y económicos, lo cual hace necesaria una decidida voluntad política.

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

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

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

Subsiste el desafío fundamental de atender a los grupos sociales que no cuentan con ingresos regulares o empleo permanente y tienen escasa capacidad de ahorro. Estos grupos disponen, sin embargo, de otros recursos como organización y mano de obra propia, los que podrían ser incorporados a la producción y distribución de vivienda, infraestructura y servicios.

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

Decir que para esta tarea se necesita imaginación y capacidad innovadora significa, sobre todo, que se debe estar preparados para un cambio radical de la imagen de las ciudades y del concepto mismo de urbanización. Desde el aspecto formal de los edificios --pasando por los materiales de construcción,

la tecnología, el diseño de la infraestructura y vial-- hasta los niveles de participación popular en los proyectos y en la administración de los servicios públicos, todo eso implica un cambio real de la mentalidad de las elites.

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

ApéndiceDefinición de algunos términos empleados en este trabajo

Vivienda es el conjunto de estructuras y objetos físicos, así como servicios complementarios, en que se expresa concreta y temporalmente una de las funciones básicas del hombre, la de habitar.

Asentamiento humano (en singular) es el proceso de ocupación, modificación, equipamiento, utilización y construcción del medio geográfico por el hombre.

Asentamientos humanos (en plural) son las entidades socioespaciales que resultan del proceso descrito anteriormente.

Asentamiento humano precario es el conjunto de edificaciones preferentemente destinadas a vivienda, construidas por sus ocupantes con técnicas y métodos no tradicionales, en terrenos generalmente ocupados ilegalmente, que presentan condiciones ambientales deficientes, que carecen de servicios de infraestructura y de equipamiento comunitario y en que reside un subconjunto de población urbana que vive en condiciones de pobreza, con un alto grado de precariedad y de insatisfacción en cuanto a niveles de vida y necesidades básicas.

EL MEDIO ECONOMICO Y POLITICO EN TORNO AL HABITAT  
DE LAS PERSONAS DE BAJOS INGRESOS

Edgar von Knebel \*/

En los últimos 30 años, y especialmente con el acelerado crecimiento urbano, ha habido permanente preocupación por el desarrollo económico y social de las personas de bajos ingresos. Unos sostienen que el desarrollo económico e industrial permitió una absorción considerable de mano de obra, al brindarles un empleo y un ingreso relativamente estables. Otros sostienen que el desarrollo industrial fue incapaz de absorber suficiente mano de obra para contrarrestar el crecimiento demográfico y que este estilo de desarrollo promovió la concentración de la riqueza. Sin querer entrar en esta discusión, no cabe sino constatar que, según estimaciones prudentes, alrededor de 100 millones de personas --o sea un 25% de la población de América Latina y el Caribe-- vive en condiciones de extrema pobreza.

La crisis que vive este continente desde 1981-1982 ayudó a agravar los problemas estructurales que originan la pobreza. A nivel internacional, pueden mencionarse tres factores fundamentales: en primer lugar, el deterioro constante de los precios de las materias primas, que son las generadoras de divisas. Luego, el peso de la deuda externa: en 1986 los países de la región tuvieron que destinar el 35% de sus ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios sólo para el pago de los intereses de su deuda externa. El conjunto de los países de la región tiene una deuda que equivale al valor de cuatro años de exportaciones, con una considerable diversidad entre los países. En ese contexto cabe mencionar la fuerte presión de los organismos financieros internacionales y de la banca privada sobre los gobiernos para que éstos efectúen ajustes económicos, los que perjudican especialmente a los sectores de bajos ingresos. Todavía no se vislumbra una solución al problema de la deuda acumulada de los países de América Latina, que asciende a 382 000 millones de dólares.

Como tercer factor hay que mencionar la fuerte tendencia proteccionista de los países industrializados, que elevan los aranceles a las importaciones de los países del Tercer Mundo.

Estos factores, junto con la producción cada vez más acelerada de artículos de tecnología sofisticada en los países industrializados --lo que a la larga perjudica la capacidad de competencia de los países del Tercer Mundo-- muestran que la economía internacional no va a contribuir a paliar los graves problemas estructurales y coyunturales socioeconómicos de la región, sino que, por el contrario, con o sin una nueva recesión internacional, será un obstáculo serio para la superación de esos problemas.

No obstante una incipiente recuperación en 1986 en algunos países de la región, la gran mayoría aún se encuentra con niveles de ingreso muy deprimidos. El producto interno bruto por habitante de la región disminuyó

---

\*/ Funcionario de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos.



casi en un 9% en términos reales entre 1981 y 1985 y en algunos países esa caída superó el 20%. Las consecuencias económicas, sociales y políticas afectan el bienestar de la mayoría de la población. En un gran número de países, los asalariados han perdido hasta un tercio de su ingreso anterior y han reducido incluso el más básico de los consumos. Hubo una rápida expansión del desempleo abierto y sobre todo del subempleo, dentro de una situación en la cual la población económicamente activa crece, mientras la creación de nuevas oportunidades de trabajo productivo está estancada o aumenta apenas, lo que afecta principalmente a la juventud.

Al mismo tiempo bajaron las asignaciones presupuestarias destinadas al suministro de servicios básicos, como educación y salud, con gravísimas consecuencias a largo plazo para el proceso de formación de capital humano. En esencia, perduran las estructuras de un sistema de relaciones sociales inequitativas.

Todos los países en esta situación se vieron obligados a adoptar programas de ajuste y muchos, además, los llamados programas de estabilización. El efecto en muchos casos fue recesivo, y a pesar de que en algunos países se pudo reducir la tasa de inflación, bajaron los índices de inversión, lo que compromete la posibilidad de erigir una estructura más productiva, con mayor capacidad de competencia en los mercados internacionales. Esta situación hace mucho más difícil proteger los ingresos de los estratos económicamente más débiles de la población.

¿Por qué pasamos rápidamente por este mundo de las cifras económicas globales? Queríamos mostrar dos hechos. Por una parte, que la crisis de 1981-1982 no ha concluido, lo que se demuestra claramente con el fracaso reciente de algunos planes de estabilización en la región. Por la otra, que esta crisis no sólo agravó los problemas estructurales, sino que además impidió por varios años a la región la recuperación de su capacidad de mejorar sus condiciones socioeconómicas. A esto hay que agregar que las cifras globales siempre ocultan el verdadero impacto sobre los estratos sociales de bajos ingresos y que su realidad es aún mucho más difícil.

Cabe llegar a la conclusión de que los márgenes de política redistributiva dentro del sistema predominantemente capitalista en la región son escasos para los próximos años.

Las soluciones tradicionales no han sido capaces de resolver los problemas de la pobreza ni aun en periodos de abundancia. Menos aún lo podrán hacer en periodos de escasez. Pero subsiste la idea errónea de que el crecimiento económico implica la solución de la pobreza.

El problema económico aparentemente es de segunda categoría. Ejemplos sobran. La dimensión de la deuda externa de América Latina equivale más o menos a la dimensión del presupuesto anual norteamericano de defensa. En los países de la región frecuentemente los presupuestos militares superan con creces los gastos sociales del Estado; por eso se puede concluir que la pobreza sigue siendo un problema que se origina en decisiones políticas.

Algunas de las soluciones que se podrían mencionar son: evitar el consumo de lujo de sectores sociales de ingresos altos para dar lugar a un

mayor ahorro que permita capitalizar más rápidamente y aumentar la producción. También es necesario invertir el ahorro en forma productiva, evitando las inversiones especulativas y alentando las inversiones que ayuden a dar empleo y a satisfacer los consumos esenciales de los sectores sociales de menor ingreso. Asimismo, se pueden aplicar medidas más directas que ayuden a aliviar las necesidades más urgentes de los pobres en materia de alimentación, empleo, vestuario, vivienda, salud, agua potable y servicios de saneamiento y, sobre todo, educación.

Sin embargo, para llegar a aplicar estas medidas, muy someramente mencionadas, se requiere la participación de la sociedad civil desde sus bases y la de los propios afectados. En principio son dos las posibles metas de la participación popular.

Un objetivo puede ser aumentar la presión social sobre el Estado, por la vía de la reivindicación, para que use su poder para poner en práctica los cambios necesarios. Las formas de reivindicación pueden variar desde peticiones o una presión electoral, hasta la vía armada. El otro objetivo puede ser que los afectados aprovechan sus propios medios para solucionar sus problemas. Ninguna de las dos estrategias tiene por sí sola el potencial de conducir a una solución. Una estrategia netamente reivindicativa de parte de los sectores populares corre el riesgo de terminar en la represión y la frustración. Eso, no sólo por el peligro del clientelismo, sino sobre todo por las condiciones precarias de organización de los más pobres urbanos y rurales. Una política netamente de autoayuda terminará también en la frustración. Aparte que hay muchas otras razones por las cuales estos proyectos pueden fracasar, la principal razón es que este sector no tiene suficientes recursos como para satisfacer masivamente sus necesidades básicas actuales y futuras.

Hay que buscar, y muchos proyectos y organizaciones están en este proceso de búsqueda, una síntesis de las dos estrategias: vincular la reivindicación con la organización y la elaboración de soluciones propias. Muchas experiencias de América Latina indican que la pura reivindicación no basta para mantener y fortalecer una organización popular. Se necesita también algo positivo que permita la identificación con la organización.

Ambas estrategias exigen una organización y volvemos a la precariedad de la organización urbana y rural. Una condición sine qua non para poder organizarse con permanencia son estructuras medianamente democráticas, por lo cual el problema del hábitat está íntimamente vinculado con la democracia.

Con el término democracia entendemos tanto un sistema formal que permita alguna posibilidad de negociación y de presión, como un concepto sociocultural que persigue una relación igualitaria entre los ciudadanos. En otras palabras, en el caso de que no haya ningún margen de negociación --como sucede casi siempre en las dictaduras militares-- los caminos hacia una solución del hábitat están prácticamente cerrados. En el caso de que el concepto democrático esté muy débilmente enraizado en la sociedad, también será difícil llegar a satisfacer las necesidades básicas.

Habría que promover cualquier cambio o desarrollo que lleva consigo una consolidación de estructuras democráticas formales. Las estrategias de

reivindicación tienen una gran importancia al respecto. Las organizaciones populares pueden y deben buscar una coalición política amplia también con otros sectores populares, pero las organizaciones populares, en cuanto se refiere a la organización de los más pobres, son muchas veces inestables, inorgánicas y carecen de una contraparte o "enemigo" claramente definido. A veces son organizadas según un criterio espacial, a veces sectorialmente, y a veces en torno a un problema muy específico. En la mayoría de las grandes ciudades de América Latina falta todavía un concepto de organización para las grandes masas que no sean miembros de partidos y de sindicatos; pero aunque sean miembros, tienen frecuentemente el problema de no encontrar una organización adecuada que les represente en sus problemas del hábitat.

Hay una evolución en América Latina que podría tener efectos interesantes. En varios países de la región se da cierto proceso de fortalecimiento de los municipios, incluso por la vía de las elecciones democráticas. El Estado en cierta manera se descentraliza con un concepto espacial. Se puede pensar que las organizaciones populares, que también tienen un concepto espacial, tendrían una contraparte mejor definida y que se podría desarrollar así un proceso de cierta interdependencia entre municipalidad y las organizaciones populares locales. En Lima, bajo el gobierno municipal de Barrantes, se produjeron situaciones en las cuales la municipalidad apoyaba demostraciones reivindicativas contra el gobierno central. En este caso la Municipalidad de Lima dependía de las organizaciones populares para mejorar su posición de negociación con el gobierno central. Las organizaciones populares territoriales parecen tener cierta ventaja en cuanto a representatividad comparadas con las organizaciones sectoriales, las que, sin embargo, son necesarias para las actividades concretas y para mantener el tejido social de los barrios.

Por otro lado, será necesario un cambio de las relaciones entre las personas para perseguir el concepto sociocultural de la democracia. Consciente de las grandes diferencias entre los países de la región, en general creo que es jerárquico el concepto social dominante en la región y que actúa por la vía de la represión, tanto la autorrepresión, como la represión ajena. El ejemplo tal vez más claro es la relación habitual entre hombre y mujer. Si las relaciones entre los padres y entre los padres y los hijos no se basan en un concepto democrático, es poco probable que la sociedad en general pueda tenerlo. Y dentro de este contexto veo las actividades del Tercer Sector como algo fundamental. Si éstas se basaran en conceptos democráticos, los participantes se convertirían en agentes de este largo proceso de cambio. El Tercer Sector no es todavía un modelo, como debería ser en una economía enraizada en la atención de las necesidades básicas de la población mayoritaria. Pero tampoco veo su función como una función de emergencia. Su principal logro es promover un proceso de cambio sociocultural. En ese marco este Sector está aportando soluciones valiosas que pueden servir de modelo, pero su importancia socioeconómica la consigue conjuntamente con las organizaciones, partidos o movimientos reivindicatorios.

## POR UNA INVESTIGACION SOCIAL AUTOCTONA

Alfredo Gastal \*/

La discusión de la crisis latinoamericana, desde una perspectiva económica, se ha convertido en el tema central de muchas reuniones realizadas en la región en los últimos años. Producción y empleo, inflación, remuneraciones, comercio exterior, balanza de pagos, deuda externa, han sido objeto de innumerables discusiones, mientras que el balance preliminar de la economía de la región hecho recientemente [este texto se redactó en marzo de 1967] por la CEPAL informa que en 1986 continuó agravándose el deterioro que desde comienzos del decenio de 1980 vienen sufriendo las condiciones de vida en la mayoría de las economías relativamente más pobres de América Latina. Además, aunque en 1986 se haya reducido marcadamente la inflación en la región, los tres primeros meses de 1987 indican un nuevo rebrote de la tendencia al alza de los precios al consumidor, mientras que, por otro lado, una fuerte caída del valor de las exportaciones, asociada a un todavía pequeño incremento de las importaciones, redujo por segundo año consecutivo el superávit del comercio de bienes, ocasionando una pesada transferencia neta de recursos desde la región hacia el exterior.

"Por otra parte, hay algunos indicios que señalan que la caída de los precios de los productos básicos y su muy bajo nivel actual no sólo son resultado de factores coyunturales, sino que también reflejan cambios estructurales desfavorables en la demanda... En cuanto a las tasas internacionales comerciales de interés, si bien es posible esperar que en 1987 se haga notar parte del efecto de la caída que ellas experimentaron en 1986, y que en el futuro convergen en algún momento hacia sus niveles históricos, no parecen tender a bajar de forma rápida, ya que siguen presentes algunas de las causas fundamentales que provocaron su elevación en años pasados."<sup>1</sup>/

Dadas estas perspectivas, es admisible suponer que las inversiones en sectores sociales tenderán a seguir disminuyendo proporcionalmente cada vez más en los próximos años, una vez que se admite que la crisis actual no se superará a corto plazo.

Sin embargo, es importante reconocer que esta misma crisis produjo un efecto colateral positivo, que fue el desnudar una realidad económicosocial perversa, la cual, a raíz de los "milagros" económicos de los años setenta y de comienzos de los años ochenta, había sido mistificada.

Es evidente que los estilos de desarrollo adoptados en la región en los últimos 30 años han tendido a reforzar los hábitos de consumo de la clase media de la región --basados esencialmente en la imitación de los hábitos de la clase media de los países industrializados-- y que la burocracia (y tecnocracia), tanto nacional como internacional, tendió a considerar la

---

\*/ Funcionario de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos. [Este trabajo fue publicado en 1988, con posterioridad al Seminario, en la revista EURE, N° 40.]

diseminación indiscriminada de esta tendencia consumista como un indicador de desarrollo.

De una manera general se pensó que el desarrollo concentrado en los islotes de modernismo (ciudades capitales y regiones metropolitanas) se desbordaría para llegar, posterior pero ciertamente, a los demás espacios nacionales (y sociales). Sin embargo, lo que ocurrió fue una creciente sofisticación del sector industrial y del sector de servicios --obtenida a través del endeudamiento-- para poder atender la demanda del mercado internacional, hacia la cual se volcó la mayor parte del aparato productivo de la región, teniendo como efecto colateral la concentración del ingreso, así como una concentración espacial cada vez más notable de los beneficios del desarrollo en los centros urbanos más grandes.

Las inversiones en el campo social, por otro lado, además de una falta crónica de definición respecto de su prioridad, han sido afectadas también por muchas opciones tecnológicas inadecuadas, tanto económica como cultural y ambientalmente.

Los efectos de esta conjunción económico-tecnológica se aprecian sobre todo en los grandes centros urbanos, donde los equipamientos y servicios básicos --agua, alcantarillado, transporte, comunicaciones, etc.-- tienden a atender sólo a los grupos incorporados al mercado formal de trabajo y principalmente, a los estratos de más altos ingresos.

A su vez, los cambios macroeconómicos y sectoriales ocurridos en este período en la región han producido otras transformaciones que han afectado el campo social. La relación entre el tamaño de las poblaciones urbana y rural cambió radicalmente, ocasionando un crecimiento explosivo de las áreas urbanas --sobre todo de las regiones metropolitanas--, lo que ha producido el surgimiento de los enormes contingentes poblacionales que conforman hoy día el sector informal que habita nuestras urbes. Aunque haya decrecido en números relativos, la pobreza creció en números absolutos, mientras que el fortalecimiento de los parques industriales de la región ha afectado de manera indirecta pero positiva las posibilidades de ingreso, de educación, de salud y de información de amplios grupos en el sector informal.

En función de estas variables no es nada sorprendente que el crecimiento urbano en la región --en este período-- haya tendido a aumentar la distancia que separa a los segmentos modernos y a los rezagados de la sociedad latinoamericana. Pero también es interesante notar que este mismo proceso de crecimiento y desarrollo desequilibrado haya propiciado también el surgimiento de un fenómeno de simbiosis entre los dos grupos mencionados, lo cual sólo muy recientemente ha llamado la atención de los científicos sociales.

Es importante además constatar el surgimiento, en números expresivos, de organizaciones no gubernamentales, laicas y religiosas, así como de organismos internacionales, que actúan junto al sector informal, sobre todo en el campo del hábitat. Y también el interés creciente entre grupos académicos y técnicos por el estudio del comportamiento de los sectores informales y sus estrategias de supervivencia. Sin embargo hay que reconocer que lo que se ha hecho hasta ahora es muy poco y que se está todavía muy

lejos de comprender el papel de esos grupos en el proceso del desarrollo, así como su potencial en términos tanto económicos como políticos para nuestras sociedades. De hecho, lo que ha ocurrido hasta ahora es una constatación, casi siempre perpleja, por parte de la tecnoburocracia de que estos grupos van ocupando, a silenciosos codazos, más y mayores espacios en las ciudades de la región. Tal ocupación, tanto por su rapidez como por su constancia, produce huellas irreparables en la malla urbana "manhattanizada" por los sueños consumistas de la clase media y subraya la presencia constante de Belindias --término creado por Edmar Bacha para definir una economía que presenta los extremos de desarrollo y de subdesarrollo de una Bélgica y de una India-- en la región.

Ante tal cuadro, el quehacer fundamental para acelerar un proceso de cambio social exige mucho más que la simple aplicación de nuevos modelos económicos importados acriticamente de los países desarrollados, o la repetición ad nauseam de otros modelos que comprobadamente han generado costos sociales perversos. Conocer, estudiar, investigar y entender la realidad económico-social-cultural de cada país, de cada región y subregión de Latinoamérica, y sus relaciones con el exterior, es el paso fundamental para un salto hacia fuera del callejón sin salida de una economía casi totalmente dependiente de factores externos incontrolables. "Para los científicos sociales un ejercicio serio e importante de autoentendimiento es intentar ver claramente cómo la dirección de nuestras actividades científicas, particularmente en economía, está condicionada por la sociedad en la cual vivimos y más directamente por el clima político (lo cual, por otro lado, se relaciona con todos los cambios de la sociedad). Raramente, si alguna vez, el desarrollo de la teoría económica por sí misma ha abierto caminos hacia nuevas perspectivas. El estímulo para la continua reorientación de nuestro trabajo viene normalmente de la esfera política; respondiendo a este estímulo se inician estudios interrelacionando datos y la literatura sobre los "nuevos" problemas se expande. Esta actividad de investigación, que refleja el desafío político actual, por sus resultados acumulativos puede, a la larga, contribuir a la racionalización de esos esfuerzos y hasta a darles una dirección diferente." Esta cita de Myrdal <sup>2/</sup> refuerza el argumento de que la sistematización del conocimiento de la realidad económica y sociocultural de la región es, en definitiva, el paso fundamental para comprender los problemas de la pobreza y del sector informal, cuyas correlaciones con el sector formal y con el proceso general de desarrollo no han sido suficientemente estudiadas. Más allá de la "pobreza" material que hemos convenido --basados nuevamente en parámetros foráneos-- que caracteriza al sector informal, éste parece estar demostrando poseer la dinámica peculiar de las culturas que están vivas y que, por lo tanto, se desplazan tanto en los espacios geográficos, como en los económicos y sociales, con la velocidad de la historia por caminos independientes a aquellos determinados por la planificación formal.

Si conocer, estudiar, investigar y entender la realidad económico-social-cultural de la región es un paso fundamental para acelerar el proceso de cambio social en Latinoamérica, otro es sin duda admitir que el objeto de este proceso cognoscitivo propuesto es el diseño de nuevos paradigmas de desarrollo --económico, social, urbano--, más adecuados a la realidad cultural y ambiental de los países de América Latina.

La persecución de un nuevo paradigma de desarrollo o la proyección del actual paradigma en las circunstancias económicas y sociales vigentes no puede prescindir de consideraciones sobre el papel del sector informal en el futuro de la región. Este sector, que en números absolutos sigue creciendo, no solamente "existe" social y políticamente, sino que posee estrategias propias de supervivencia y de desarrollo, las cuales se hacen efectivas independientemente de la planificación formal.

Sólo conocer, estudiar, investigar y entender la propia sociedad puede conducir a la proposición de estrategias teóricamente sólidas que consideren el aprovechamiento del potencial humano, tecnológico y político del sector informal, cuya participación se considera indispensable para el diseño de políticas de desarrollo social capaces de promover cambios efectivos y duraderos en nuestras sociedades.

Mucho se ha hablado en los últimos tiempos de la importancia de la descentralización --política y administrativa-- como herramienta básica para un desarrollo más justo y más democrático de nuestras sociedades, pero el conocimiento de las mismas sigue siendo un hito de carácter secundario en la medida en que las juzgamos basadas en los patrones de nuestros hábitos y costumbres, sin tener en cuenta la distancia cultural que separa a los distintos grupos que componen estas sociedades. Como los misioneros cristianos del siglo XIX, tratamos de imponer nuestra cultura occidental, basada en las costumbres de la clase media de los países industrializados, como la única buena y aceptable. Sólo conocer, estudiar, investigar y entender cada vez más profundamente a los diversos grupos culturales de nuestras sociedades nos permitirá romper con esta práctica de colonialismo cultural y admitir que tenemos mucho que aprender de estos grupos culturales que, aunque marginados de la sociedad formal, tratan de organizarse para lograr su supervivencia. Los estilos de desarrollo que hemos adoptado, al desconocer la importancia de estos grupos, se han acercado mucho a lo que Bastide <sup>3/</sup> llama aculturación forzada que se caracteriza por intensificar los procesos de desagregación social y multiplicación de conflictos intergrupales e intragrupal.

Estos hechos ponen en evidencia la necesidad de un esfuerzo concentrado y urgente a nivel regional para que se impulse a corto plazo un efectivo proceso de cambio en las metodologías de planificación y de evaluación del desarrollo en América Latina y en el Caribe. Es indudable que en los últimos años innumerables instituciones, tanto nacionales como internacionales, tales como la CEPAL, la UNESCO, la OMS, y muchas otras del sistema de las Naciones Unidas, han empezado a discutir y a promover un amplio debate sobre tales conceptos y, sobre todo, a profundizar la discusión sobre el sector informal y su importancia en el proceso de desarrollo.

Tales encuentros, seminarios y conferencias han propiciado principalmente un diálogo cada vez más frecuente entre grupos e instituciones tan heterogéneos como bancos de vivienda, bancos de desarrollo, ministerios del área social, organizaciones no gubernamentales, universidades, centros de investigación y organizaciones populares. Aunque no se pueda decir que tal diálogo tienda por sí mismo a producir cambios inmediatos o importantes sobre los problemas del sector informal, es innegable que significa ya una primera aproximación entre los que viven en el mundo moderno de la macroeconomía con

los que viven el día a día de una microeconomía que a veces es tan primitiva que no llega a estar incorporada en los sistemas monetarios nacionales.

Para darle consecuencia a este esfuerzo de aproximación que se viene promoviendo entre los diversos protagonistas sociales en la región es urgente también el establecimiento de una estrategia para superar a corto plazo la carencia de conocimientos sistematizados sobre la realidad económica, social y cultural de los sectores informales de la sociedad latinoamericana y caribeña. En primer lugar tal estrategia debe considerar que a la par de los organismos internacionales, nacionales, gubernamentales y no gubernamentales deben también estar involucrados en esta nueva etapa de la lucha contra el subdesarrollo las instituciones de investigación y de enseñanza universitaria de que disponen los países de la región. Coordinar esfuerzos a través de la cooperación horizontal entre los países, concentrar recursos financieros y humanos con el apoyo de las instituciones internacionales, y reorientar la actividad investigadora práctica y teórica hacia la realidad latinoamericana es el compromiso mínimo que tenemos con el futuro de la región.

En segundo lugar, pero no menos importante, para que este proceso de incorporación de "variables reales" a la praxis de la planificación del desarrollo en nuestros países sea efectivo y acelerado, hay que consolidarlo al interior de las organizaciones políticas que actúan en todos los niveles del quehacer nacional de cada país.

La divulgación y la difusión del conocimiento adquirido por el trabajo conjunto de las instituciones anteriormente mencionadas, tanto a nivel nacional como a nivel regional, es una actividad de reconocida importancia, pero los resultados acumulativos de este esfuerzo de aproximación a la realidad sólo podrán contribuir a una nueva racionalidad del proceso de planificación ---y hasta darle una diferente dirección--- con el estímulo y la participación de las esferas políticas.

#### Notas

1/ CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1986 - Notas sobre la economía y el desarrollo, N° 438/439, diciembre, 1988.

2/ Gunnar Myrdal, cit. en Paul Streten, "Development ideas in historical perspectives", Economic Impact, abril de 1982.

3/ Roger Bastide, Applied antropology, Harper & Row Publishers, New York, 1973.



PRINCIPIOS DE PLANIFICACION Y DE EJECUCION PARA PROYECTOS  
DE COOPERACION DE MATERIA DE VIVIENDA POPULAR

Ministerio Federal de Cooperación  
Económica de la República Federal de  
Alemania, Sección 225: Vivienda  
Popular

1. El documento de la política sectorial: su función y  
delimitación del sector de la vivienda popular

a) Función del documento

El documento de la política del Ministerio Federal de Cooperación Económica de Alemania Occidental en el sector de la vivienda popular específica y complementa las directrices y principios formulados en el documento relativo a la urbanización, del 5 de mayo de 1978, y se halla estrechamente vinculado con otros documentos de la política territorial, sobre todo los de planificación regional, fomento de ciudades medianas y sistemas de información espacial.

El documento sobre vivienda popular debe servir como apoyo para la toma de decisiones en materia de identificación, examen, planificación y evaluación de proyectos destinados a mejorar las condiciones habitacionales de los países en desarrollo; contiene además indicaciones para la ejecución y gestión de los proyectos.

b) Delimitación del sector

En un sentido estricto, el sector de la vivienda popular abarca la producción, mejoramiento y conservación de viviendas así como la provisión de los componentes indispensables, como terrenos, infraestructura (vías y medios de transporte, agua y alcantarillado, eliminación de basuras, suministro de electricidad), materiales, técnicas de construcción, capacidad organizativa y recursos financieros.

Por su importancia para el entorno residencial, el sector abarca también el equipamiento social (escuelas, hospitales, salas de reunión). Según sean las circunstancias concretas del proyecto, se incorpora o no este equipamiento.

En un sentido más amplio, los proyectos incluyen medidas destinadas a facilitar a los moradores una mayor participación en la vida económica y social y, por este medio, contribuyen a mejorar las condiciones habitacionales. Entre éstas figuran las relacionadas con la seguridad de tenencia, apoyo de las organizaciones vecinales, fomento del empleo y generación de ingresos.

Los proyectos son llevados a cabo, preponderantemente, en ciudades en vías de crecimiento donde la escasez de viviendas asume proporciones masivas. Además, se incluyen proyectos de vivienda en asentamientos rurales así como en casos de emergencia por catástrofes naturales y para refugiados.

Por lo general, los proyectos de la vivienda popular son independientes, pero pueden formar parte de proyectos de desarrollo regional o fomento de ciudades medianas. En ese caso, los objetivos y modalidades se ajustan en la forma correspondiente. De todas maneras, deben tenerse en cuenta los puntos de vista intersectoriales.

## 2. Punto de partida e importancia de los proyectos de vivienda popular

### a) Punto de partida

En los tugurios y barrios populares periféricos de las ciudades en crecimiento del Tercer Mundo, se cierne sobre un número cada vez mayor de personas el peligro de la pauperización. En numerosas ciudades, la mitad de las familias viven ya sin protección suficiente contra la inclemencia del tiempo (lluvia, tormentas, calor, frío), contra los peligros del medio ambiente (ruido, incendios, enfermedades, robo) y contra el desalojo y viven también en condiciones de hacinamiento, sin acceso a las redes de infraestructura y servicios urbanos y, muchas veces, sin escuelas ni servicios de salud.

Como corolario de un proceso de urbanización arrollador, la escasez de vivienda es la expresión de un desarrollo social y económico desigual e inequitativo. Las causas son múltiples y dependen del rápido crecimiento natural de la población, del éxodo rural y de la desigual distribución de los ingresos. Los problemas de la vivienda son sólo a primera vista problemas de índole técnica, en el fondo son problemas económicos y sociales.

A consecuencia de la progresiva urbanización, aumentará la demanda de viviendas urbanas en todos los países en desarrollo. A ello viene a sumarse la necesidad creciente de mantenimiento y conservación de las viviendas existentes y de las redes de infraestructura y servicios urbanos. Al mismo tiempo, disminuyen las posibilidades de procurar condiciones de alojamiento adecuadas, puesto que el precio de los terrenos para la construcción, la infraestructura y los materiales de construcción, entre otros, es cada día más alto en las ciudades en crecimiento.

La consecuencia es un empeoramiento rápido de las condiciones de vida y de vivienda de un número cada vez mayor de familias que no disponen de los ingresos suficientes para conseguir una vivienda en el mercado formal. Se ven forzadas a recurrir a viviendas informales que a menudo contravienen las normas legales vigentes y no se hallan previstas en un desarrollo urbano ordenado.

La mayoría de los programas de la política nacional de vivienda no está integrada en los planes de urbanización ni está orientada a los grupos

sociales de ingresos bajos. Las instituciones que se ocupan del problema de la vivienda adoptan soluciones inaccesibles para la mayor parte de la población. Sólo en forma muy lenta se viene reconociendo el hecho de que las soluciones adecuadas exigen la participación intensiva de la población.

b) Importancia

La vivienda es una necesidad básica y de allí la importancia social del sector. Los proyectos de vivienda popular contribuyen a crear las condiciones previas sin las cuales son imposibles una vida digna del hombre y de la comunidad.

Las condiciones habitacionales adecuadas repercuten positivamente en la salud y la productividad laboral. La casa y el solar se usan a menudo para fines comerciales e industriales con lo cual contribuye a la generación de ingresos. La vivienda popular representa el sector en que se efectúan las mayores inversiones de los hogares individuales. En la medida en que logre desplegarse la ayuda recíproca este sector se presta, como tal vez ninguno otro, para movilizar recursos desaprovechados.

La construcción de viviendas sencillas y de la infraestructura simple, puede ser de uso intensivo de mano de obra y convertirse en una fuente de ingresos para muchos. Cuando se utilizan recursos exclusivamente locales, tiene grandes efectos multiplicadores, por lo menos en periodos determinados y sobre todo en el ramo de la pequeña industria y la artesanía. El sector de la vivienda popular apoya el desarrollo económico a nivel local y es adecuado para fortalecer el desarrollo regional y urbano.

El deterioro de las condiciones habitacionales y de vida puede llevar a la inquietud y los disturbios sociales. La mezcla política explosiva que generan los problemas de la vivienda urbana se origina por una parte en el alto potencial de conflicto que engendra la extrema densidad poblacional y, por la otra, en la confrontación cotidiana de los habitantes de los barrios pobres con las formas residenciales suntuarias.

Una política de la vivienda que le indique soluciones realistas a la población sin techo adecuado para mejorar su situación habitacional, y que fomente la creación de condiciones favorables, aporta una valiosa contribución al desarrollo económico y a la estabilidad política de una sociedad. Muchos gobiernos de los países en desarrollo no han reconocido aún este impacto de la política de la vivienda popular.

### 3. Objetivo

Los proyectos de vivienda popular deben contribuir a la disminución de los problemas habitacionales y al logro de los siguientes objetivos:

i) Mejoramiento inmediato de la situación habitacional de la población de bajos ingresos. De acuerdo con las condiciones y necesidades locales, los proyectos deben ayudar a proveer un mínimo de protección contra los peligros del medio natural y social, espacio para la vida privada y pública, e

infraestructura técnica, servicios urbanos y equipamiento social, así como facilidad de acceso a los puestos de trabajo.

ii) Iniciación de procesos a largo plazo y de dilatada cobertura para mejorar las condiciones habitacionales. En los proyectos deben tomarse todas las medidas necesarias en materia legal, institucional, financiera y de personal a fin de afianzar en forma duradera los resultados y alcanzar a un número lo más grande posible de la población.

En especial deben fomentar la movilización del potencial de esfuerzo propio y ayuda mutua y el aprovechamiento de los recursos locales y el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones comunitarias así como de instituciones estatales y privadas próximas a la base. Deben convencer a los políticos de todos los niveles que el apoyo a la vivienda popular es indispensable.

iii) Generación de empleo e ingresos. Siempre que sea posible, los proyectos deben incluir componentes que favorezcan la generación de empleo e ingresos, por ejemplo, para fortalecer el desarrollo de la producción local de materiales de construcción e industria de la construcción; para apoyar el establecimiento de empresas de artesanía y de servicios, capaces de realizar trabajos de construcción y mantenimiento; y estimular la inversión en pequeñas empresas que aseguren el abastecimiento de los productos para el consumo básico.

El mejoramiento inmediato de la situación habitacional de la población de bajos ingresos y la iniciación de procesos de largo plazo y de dilatada cobertura, constituyen los objetivos primarios e irrenunciables. La generación de empleo y de ingresos debe ser considerada como un objetivo secundario, que, en casos propicios, puede sumarse a los objetivos principales. Los diferentes objetivos son compatibles entre sí y pueden complementarse unos a otros, de manera que en la consecución de varios objetivos, los resultados se fortalezcan recíprocamente.

#### 4. Experiencias, posibilidades y limitaciones

##### a) Cooperación multilateral

Los dos organismos más importantes de la cooperación multilateral en el sector de la vivienda popular son el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH-Hábitat) con sede en Nairobi, creado en 1978, y el Banco Mundial. También los bancos regionales de desarrollo participan activamente en la financiación de proyectos de la vivienda popular.

La Conferencia Hábitat, celebrada por las Naciones Unidas en 1976, en Vancouver, le permitió a la opinión pública tomar conciencia de las dimensiones sociales y políticas del problema de la vivienda urbana. El CNUAH-Hábitat lleva a cabo proyectos de asistencia técnica, financiados en los marcos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), conjuntamente con los gobiernos nacionales. El Departamento de Investigación

y Desarrollo se ocupa de las cuestiones políticas, sociales y técnicas, y ofrece cursos de capacitación.

El Banco Mundial es el organismo ejecutor de proyectos financieros más importante en el sector de la vivienda popular. En el marco de su programa de préstamos urbanos, entre 1972 y 1982, aprobó fondos por valor de 2 000 millones de dólares en total. En cuanto a construcción nueva se habilitaron en total 370 000 lotes con servicios para cerca de 2 millones de personas, mientras que alrededor de 7 millones de personas se beneficiaron de los proyectos de mejoramiento urbano.

En virtud de su carácter innovador, los proyectos fueron acompañados de un intenso trabajo de análisis sectorial, que se tradujo en una profunda modificación de los conceptos y enfoques de los proyectos tradicionales. En vez de los proyectos de lotes y servicios, fueron intensificados los proyectos de mejoramiento urbano, y se llevaron a término programas de fomento del empleo, a fin de alcanzar a familias de ingresos más bajos.

Después de esta fase experimental y de aprendizaje, el Banco Mundial se ha fijado como tarea, para la segunda mitad de los años ochenta y el decenio de 1990, la divulgación de enfoques de comprobada eficacia. Para lograr resultados más amplios, el Banco Mundial se esfuerza por colaborar con organizaciones bilaterales de desarrollo.

#### b) La cooperación bilateral alemana

La vivienda popular es un sector relativamente nuevo de la política alemana de cooperación bilateral. Sólo a partir de la segunda mitad de los años setenta hubo un aumento de actividades y proyectos en el sector.

En materia de cooperación técnica, la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ) elaboró un tipo de proyecto de mejoramiento urbano integrado y lo aplicó en diversos países, con resultados halagadores. (Véase el apéndice de este trabajo en que figuran las siglas con su nombre en alemán.) La asistencia técnica, según este enfoque, actúa simultáneamente en tres niveles:

- . A nivel de barrio, contribuye a la movilización de los recursos locales y apoya la formación de comunidades con capacidad de autoadministración.
- . A nivel institucional, crea las condiciones técnicas y organizativas indispensables, a través de programas de asesoramiento y capacitación.
- . A nivel político, asume funciones conceptuales y de planificación.

En el campo de la cooperación financiera reciben apoyo proyectos muy diferentes de vivienda popular, como los de financiación bancaria para la construcción de viviendas, los proyectos de lotes y servicios, los de traslado y reasentamiento y los de mejoramiento urbano. En los proyectos de cooperación financiera, el Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KFW),

entidad encargada de la ejecución de los proyectos, presta especial atención a los siguientes aspectos:

- Participación de los grupos destinatarios en la planificación y realización del proyecto;
- Seguridad de tenencia para los moradores;
- Estándares bajos de construcción que pueden costear los grupos destinatarios;
- Recuperación de los costos del proyecto; y
- Calificación del organismo ejecutor del proyecto.

Muchas organizaciones no gubernamentales secundan a los grupos de ayuda mutua, como la Agro-Acción Alemana, "Terre des Hommes" y --con una especialización técnica particular-- la Ayuda Alemana al Desarrollo de Asentamientos y Viviendas Sociales (DESWOS), así como las organizaciones eclesióstias Misereor y la "Oficina Central Protestante de Ayuda al Desarrollo" (EZE). En la ayuda en casos de catástrofes naturales y en el apoyo a los refugiados, actúan desde hace ya largo tiempo en proyectos de gran envergadura las organizaciones Caritas, Acción Diaconal (Diakonisches Werk) y Cruz Roja Alemana.

En el dominio de la investigación y la docencia se abordan desde hace años los problemas de la vivienda popular. Los proyectos de investigación en este campo son fomentados principalmente por el Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica (BMZ), la Comunidad Alemana de Investigación (DFG) y la Fundación Volkswagen. Además de la capacitación universitaria de estudiantes alemanes y extranjeros --hasta el presente únicamente en arquitectura y urbanismo--, la DSE y la Sociedad Carl Duisberg ofrecen cursos especiales para personal técnico y directivo procedente de los países en desarrollo.

La German Appropriate Technology Exchange (GATE) y la Sociedad Fraunhofer mantienen servicios de información técnica especializada, dispuestos a responder a las demandas de información provenientes del interior y del extranjero. Desde hace algunos años, aumenta sin interrupción el número de monografías y revistas (por ejemplo, publicaciones de la DSE, el boletín DESWOS, la revista TRIALOG dedicada a la planificación y a la construcción en el Tercer Mundo).

#### c) Posibilidades, limitaciones, condiciones básicas

Hasta ahora, los proyectos de la vivienda popular no han estado en condiciones de satisfacer la demanda. Incluso los proyectos mas ambiciosos se quedan cortos frente al acelerado proceso de urbanización y por intensa que sea la contribución extranjera, los proyectos de cooperación no cubrirán jamás las necesidades de la vivienda popular en el Tercer Mundo, pero sí pueden indicar criterios de solución y promover procesos sociales para movilizar los recursos propios y facilitar formas dignas de vivienda. Por

esta misma razón, los proyectos deben ser concebidos de tal forma que permitan su réplica.

En vista de la envergadura de los problemas, y para lograr los efectos más persistentes, es indispensable que los proyectos concertados y coordinados entre los diferentes organismos responsables (multilaterales, bilaterales, gubernamentales y no gubernamentales), y que las posibilidades de colaboración sean aprovechadas al máximo.

Pese a la universalidad del problema --pues no existe ningún país en desarrollo que no sufra de escasez de viviendas-- no es lícito que los conceptos y los enfoques sean transmitidos globalmente. Los proyectos tienen que corresponder a la extraordinaria diversidad de características locales (por ejemplo, prioridades de los moradores, relaciones de propiedad, ingresos, formas culturales específicas de vivienda y construcción, disponibilidad de materiales, consistencia del terreno, clima).

Sin entrar a considerar el carácter específicamente local de la vivienda, se describirán a continuación algunas condiciones políticas y económicas, institucionales y administrativas, así como de técnica de construcción, que revisten importancia general para la preparación y ejecución de proyectos.

i) Condiciones políticas y económicas. En muchos países se carece de estrategias para mejorar las condiciones de la vivienda popular según las necesidades básicas de los grupos destinatarios. También por ese motivo, las solicitudes oficiales en este sector son relativamente raras. De ordinario, las políticas de la vivienda, del asentamiento y del desarrollo urbano no están armonizadas ni coordinadas entre sí. En vez de mejorar en un proceso continuo las condiciones habitacionales de la mayoría, y, sobre todo, del sector más pobre de la población, las administraciones municipales y los gobiernos se dan por satisfechos con la realización de proyectos aislados, que por su elevado costo sólo benefician a una pequeña minoría.

En los proyectos de este sector, el problema del suelo se revela, desde siempre, como una fuente de litigio de primera magnitud. La procuración del terreno en proyectos de lotes y servicios, o la legalización de la tenencia en proyectos de mejoramiento, son trámites difíciles que por lo general demandan más tiempo del previsto; la especulación sobre terrenos y la elección de un lugar erróneo tienen a menudo por consecuencia el desplazamiento de los grupos destinatarios por grupos de mayores ingresos.

El éxito del proyecto depende de un sinnúmero de condiciones políticas y económicas sobre las cuales la concepción del proyecto no ejerce ninguna o, a lo sumo, una mínima influencia, por ejemplo, si las condiciones reinantes permiten en general la participación de los moradores en la preparación y ejecución del proyecto; si las familias de ingresos bajos pueden, al menos en pequeña medida, ahorrar o pagar la deuda; y si la situación económica le permite al organismo ejecutor del proyecto la financiación de la contrapartida.

ii) Condiciones institucionales y administrativas. En general, los proyectos de la vivienda popular presuponen la acción concertada de

diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Las responsabilidades insuficientemente delimitadas pueden dar origen a conflictos de competencia; y los problemas de armonización y coordinación repercutir negativamente sobre los costos y el financiamiento del proyecto. Particularmente exigentes son las tareas de mediación y negociación entre las instituciones y los moradores. Para el cumplimiento de las finalidades del proyecto, es necesaria una adaptación flexible al plan, acorde con la dinámica del proyecto, que no es posible a base de la rutina burocrática.

La participación de los moradores no debe limitarse exclusivamente al trabajo físico en las obras de infraestructura, sino que presupone un proceso de aprendizaje largo y difícil de los organismos ejecutores y de los moradores, que debe iniciarse ya en las primeras decisiones de preparación del proyecto. Sólo a condición de que la participación de los moradores sea promovida realmente en forma seria, puede la organización comunitaria desarrollar su capacidad autoadministrativa y garantizar un éxito duradero del proyecto. El tiempo que demandan la coordinación y las crecidas erogaciones que supone el asesoramiento técnico son aspectos que hay que tomar en cuenta de antemano.

iii) Condiciones socioculturales. La aceptación del proyecto por parte de los moradores y su identificación con los objetivos, dependen en forma decisiva la consideración adecuada de sus necesidades y posibilidades a partir de las condiciones socioculturales correspondientes. Particularmente sensibles son, por ejemplo, la disponibilidad y el uso del suelo así como las formas de vida comunitaria.

Habida cuenta de la singular importancia que se atribuye a la participación de los moradores y a la ayuda mutua, los proyectos deberían ajustarse a las formas de organización comunitaria existentes, y, en el caso de que éstas no existiesen, recurrir a medidas tendientes a propiciar el desarrollo de las mismas.

Puesto que las mujeres --muy a menudo jefes del hogar-- son las que en primer término se benefician de la vivienda mejorada, y que por lo general son las que, de todos los miembros de la familia, pasan el mayor tiempo allí ocupadas en oficios domésticos, es preciso tener en cuenta muy en particular sus intereses específicos tanto en planificación como en la realización de los proyectos.

iv) Condiciones técnicas. Con frecuencia los estándares o normas de construcción e infraestructura son demasiado elevados, de manera que los más pobres no están en condiciones de participar en el proyecto, o son desalojados, tarde o temprano, por los más ricos. Los grupos destinatarios sólo pueden ser beneficiados si las normas técnicas existentes son aplicadas en forma flexible, y, si, en la medida de lo posible, se procede a distinguir entre normas iniciales y normas de consolidación.

La autoconstrucción puede llevar, por falta de conocimientos y experiencia, a graves errores de construcción y de planificación. Para evitar peligros y gastos, los proyectos debieran contar con asesoramiento técnico en que se recurra experiencia de otros países. Mediante la formación



de grupos de autoconstructores tal vez será posible movilizar un potencial de recursos latentes.

## 5. Aspectos de la selección y concepción de proyectos

### a) Grupos destinatarios

Los grupos destinatarios de los proyectos en este sector se encuentran en aquella parte de la población que carece de vivienda, y que, en virtud de las condiciones socioeconómicas imperantes, no es capaz por sí misma de conseguir una vivienda digna. Esos grupos pueden vivir tanto en la ciudad como en el campo, y puede tratarse además de refugiados o de víctimas de catástrofes.

La cuestión de qué grupos de ingresos merecen actividades de fomento, tiene que ser decidida a partir del déficit de viviendas y de la distribución de los ingresos de un país o de la región del proyecto. En principio, los proyectos deben beneficiar a los grupos de la población con un ingreso familiar disponible situado en la mitad inferior de la distribución de ingresos. Para alcanzar dentro del grupo destinatario también a las familias de ingresos menores, pueden ser necesarias medidas particulares (por ejemplo, reducción de los estándares de construcción e infraestructura, mayor consideración de las posibilidades de ayuda mutua y esfuerzo propio, redistribución de los costos). Si el cálculo de los ingresos del hogar ofreciera dificultades, puede recurrirse a magnitudes auxiliares, por ejemplo, los gastos corrientes de las familias.

Del gran número de los hogares idóneos, habría que elegir un grupo destinatario del proyecto. Los criterios de selección más importantes son su importancia para las mujeres, la experiencia de ayuda mutua y la capacidad de organización del grupo, es decir, su disposición a cooperar activamente y a asumir responsabilidades.

A fin de que los efectos benéficos recaigan realmente en los grupos destinatarios, es necesario que el proyecto sea cuidadosamente protegido contra los abusos y la especulación.

### b) Carga financiera para los hogares

La planificación objetiva del proyecto tiene que partir del porcentaje del ingreso familiar disponible para el pago de las obras. La capacidad de pago para la vivienda, incluso los gastos adicionales, como agua, luz y alcantarillado, depende de diversos factores, como, por ejemplo, del monto absoluto y de la seguridad de los ingresos, tamaño del hogar, gastos para la cobertura de necesidades básicas y de otras obligaciones financieras. Con respecto a la disposición de pago son decisivas, por ejemplo, la prioridad de la vivienda, la moral de pago, la identificación con el proyecto y la credibilidad de las sanciones.

Por el gran número de factores determinantes no es posible establecer un límite máximo, de validez general, en cuanto al porcentaje del ingreso familiar dedicado a la vivienda. Sin embargo, según el grupo de ingresos y el lugar, un margen entre el 10% y el 30% de los ingresos disponibles podría representar el límite máximo para la carga financiera del hogar impuesta por el proyecto.

c) Recuperación de los costos

Por razones económicas y psicosociales, la construcción de la vivienda debe ser pagada por los usuarios individuales. Por principio, los costos del proyecto han de ser recuperados entre los beneficiarios conforme a las reglamentaciones corrientes del país. Préstamos y créditos son, igualmente por principio, otorgados sin subsidios de interés y en condiciones reaplicables.

En la medida en que el grupo destinatario --particularmente su capa más pobre-- no se halle en condiciones de soportar la carga financiera de allí resultante, hay que examinar si los costos del proyecto pueden ser reducidos a un nivel aceptable.

En el caso de que el grupo más pobre no tenga capacidad suficiente de pago, hay que examinar si mediante un aumento proporcionado del gravamen de los beneficiarios con mayores ingresos es posible lograr un descargo del grupo más pobre. Para este efecto, se puede también recurrir en casos excepcionales, a grupos cuyos ingresos exceden los límites establecidos. Este subsidio cruzado tiene mayores probabilidades de éxito si se lo combina con una diferenciación entre estándares de construcción e infraestructura.

Atendiendo a razones de justicia social, las inversiones y el uso de la infraestructura técnica y social debieran tener por principio carácter gratuito para las capas más pobres de la población, particularmente cuando las capas más acomodadas tampoco pagan los costos correspondientes.

d) Tipos de proyectos

En los tipos de proyectos señalados a continuación se dan las bases para una cooperación que permita alcanzar los resultados apetecidos: mejoramiento y renovación urbana; lotes y servicios y extensión urbana; construcción de viviendas rurales, ayuda en casos de catástrofes y apoyo a refugiados; y fomento de los organismos promotores y asesoramiento político.

i) Los proyectos de mejoramiento tienen por objeto una renovación cuidadosa de la ciudad, y son realizados con el fin de mejorar la situación habitacional en los barrios populares y tugurios, evitando en la medida de lo posible demoliciones y traslados. En cambio se aprovechan las estructuras sociales y construcciones existentes para la iniciación o el aceleramiento de un proceso de consolidación. En relación con los fondos empleados, ayudan a mejorar las condiciones habitacionales de un mayor número de personas que otros tipos de proyectos, y por ello son particularmente merecedores de apoyo desde el punto de vista de la política de desarrollo.

En las tareas de mejoramiento urbano es preciso considerar diferentes gestiones y su combinación. En primer lugar deben llevarse a cabo las iniciativas prioritarias de los moradores, que contribuyen a fortalecer la organización comunitaria, a legalizar la tenencia y a mejorar la infraestructura social y técnica. A fin de asegurar su éxito a largo plazo, es ineludible la participación de los moradores tanto en la preparación como en la ejecución del proyecto.

ii) Los proyectos de lotes y servicios amplían la trama urbana y contribuyen a satisfacer la demanda de nuevas viviendas y a la descongestión de los barrios céntricos hacinados. Crucial para estos proyectos es la identificación de los terrenos para la construcción, así como su dotación con una infraestructura técnica mínima susceptible de desarrollo progresivo. Los proyectos de este género deben además colocar a los vecinos en situación de organizar, en forma autónoma, el desarrollo del barrio y de autoconstruir sus viviendas. Además de fomentar la capacidad organizativa y la infraestructura social, son de gran utilidad el asesoramiento técnico y el apoyo sobre todo en la adquisición de materiales de construcción.

En los proyectos de lotes y servicios hay que tener un cuidado particular de que realmente se alcance al grupo destinatario de la población de bajos ingresos. Aplicar normas de construcción demasiado altas y ubicar desfavorablemente los lotes son las causas más frecuentes del desplazamiento del grupo destinatario por grupos de ingresos elevados. Entre los proyectos de lotes y servicios cuentan los proyectos de traslado de grupos de la población que, por cualquier razón, se ven obligados a abandonar sus barrios.

iii) Los proyectos de viviendas rurales debieran tener muy en cuenta el ciclo de producción agrícola y estar integrados, en la medida de lo posible, en proyectos de desarrollo rural. Por lo general, el problema de la adquisición de terrenos para la construcción no asume las mismas proporciones que en el caso de los proyectos urbanos. En cambio, la instalación de las redes de infraestructura es a menudo más costosa.

iv) Los proyectos de ayuda en caso de catástrofes naturales y de apoyo a refugiados tratan de crear rápidamente un espacio habitable. En la concepción de estos proyectos también deben aplicarse los principios que conducen a la movilización del potencial de ayuda mutua y esfuerzo propio y que integran la producción de viviendas en un proceso gradual de mejoramiento de las condiciones generales de vida.

v) El fomento del organismo promotor afronta los obstáculos jurídicos e institucionales, y se propone, mediante asesoramiento, capacitación y gestiones organizativas, preparar mejor a las instituciones existentes para el cumplimiento de sus funciones, o contribuir a la creación y organización de nuevas instituciones. Puesto que, como organismo promotor, entran en consideración instituciones gubernamentales y no gubernamentales, las iniciativas debieran estar encaminadas a fortalecer la colaboración entre ambas y a facilitar su coordinación. En determinadas circunstancias es posible alcanzar los más amplios efectos con proyectos de fomento del organismo promotor.

e) Actividades

Los proyectos constan de toda una serie de actividades que también pueden llevarse a cabo en la forma de proyectos individuales. La combinación e integración de diferentes medidas, armonizadas entre sí, es, por regla general, más eficiente que el fomento de actividades particulares.

Las actividades pueden ser de fomento técnico, cultural, jurídico, organizativo o económico.

i) Actividades a nivel de barrio:

Creación o fortalecimiento de organizaciones comunitarias;

Legalización de la tenencia en proyectos de mejoramiento, o adjudicación de lotes para la construcción en proyectos de lotes y servicios;

Instalación o mejoramiento de la estructura técnica (calles y caminos, abastecimiento de agua, alcantarillado, eliminación de las basuras, suministro de electricidad);

Construcción de equipamiento comunal (sala de reunión, centro comunal);

Mejoramiento de las posibilidades de formación (escuela primaria, cursos de capacitación para jóvenes y adultos);

Elaboración de tipos apropiados de construcción y diseños de asentamiento;

Concesión de créditos para la construcción y el mejoramiento de viviendas;

Asesoramiento de la ayuda mutua y creación de grupos de autoconstructores;

Iniciación o ampliación de la producción local de materiales de construcción (cooperativas de producción, centros y depósitos de materiales de construcción);

Incremento de la eficiencia de las pequeñas empresas de la construcción (instrucción artesanal);

Instalación de talleres y pequeñas empresas de producción y de servicios, en conexión con programas de capacitación profesional;

Concesión de créditos a microempresas.

ii) Actividades a nivel institucional (fomento del organismo promotor):

Creación o fortalecimiento de instituciones de apoyo de la vivienda popular;

Capacitación de personal para la planeación y realización de proyectos de la vivienda popular;

Investigación de los problemas relacionados con la vivienda popular y desarrollo de enfoques innovadores;

Divulgación de conocimientos y técnicas, especialmente sobre proyectos realizados con éxito, así como sobre tipos y materiales de construcción apropiados;

Asesoramiento y colaboración en los planes de uso del suelo y de desarrollo urbano así como en la organización de registros catastrales;

Asesoramiento en la planeación de programas de la vivienda popular y en la formulación de una política urbana y de vivienda, orientada en función de las necesidades básicas.

f) Instrumentos

En los marcos de la cooperación bilateral para el desarrollo, la cooperación técnica se presta particularmente bien para los proyectos en que el fomento general del organismo ejecutor ocupa el primer plano (por ejemplo, asesoramiento de grupos comunitarios, de administraciones municipales y de otras instituciones). En la cooperación financiera entran en consideración proyectos en que la financiación de bienes materiales e inversiones en instalaciones o equipos se halla colocada en primer lugar (por ejemplo, proyectos con inversiones considerables en la infraestructura). Para la preparación y medidas concomitantes de sus proyectos, la cooperación técnica y la cooperación financiera disponen cada una de sus instrumentos propios.

Es indicada la cooperación entre la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ) y el Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW) cuando la amplitud de las tareas por cumplir la hacen necesaria, o cuando una de las organizaciones promotoras, en virtud de trabajos preparatorios, dispone de conocimientos técnicos específicos a los cuales puede recurrir la otra.

Particular importancia reviste la cooperación en materia de personal, que comprende el envío de expertos para el asesoramiento y la gestión así como la capacitación de personal técnico procedente de los países en desarrollo. Para fomentar iniciativas en pequeña escala (por ejemplo, en el campo del empleo, y para el otorgamiento de pequeños créditos) pueden ser puestos a disposición de la cooperación técnica los aportes financieros correspondientes.

Las organizaciones no gubernamentales trabajan en proyectos pequeños, directamente con los moradores, y contribuyen con aportes financieros y servicios de asesoramiento al apoyo de los grupos comunitarios. Su experiencia debe aprovecharse para la divulgación de conocimientos específicos sobre técnicas adecuadas (por ejemplo, en la autoconstrucción y en la pequeña industria) en los programas de capacitación. Siempre que resulte posible, los organismos ejecutores gubernamentales y no gubernamentales debieran cooperar estrechamente y coordinar sus proyectos.

g) Contrapartes

Las contrapartes en proyectos de cooperación gubernamental son, en general, ministerios, organizaciones ejecutoras y bancos responsables de la construcción de viviendas y el desarrollo urbano. Aparte de los organismos nacionales, cooperan también las administraciones regionales y municipales. Las contrapartes en los proyectos de organizaciones no gubernamentales son, ante todo, organismos eclesiásticos, políticos e independientes, así como grupos comunitarios organizados.

La combinación de medidas (por ejemplo, infraestructura, salud, educación, vivienda, fomento de la pequeña industria) requiere por lo general un organismo de coordinación y varias organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que cumplan por responsabilidad propia, tareas concretas a base de conocimientos técnicos específicos

#### 6. Lista de criterios para la selección y evaluación de proyectos de la vivienda popular

i) Atenencia desde el punto de vista de la política de desarrollo

El proyecto

- encaja en la planificación nacional del desarrollo y
- es congruente con las demás actividades e instalaciones de la infraestructura física y social.

El proyecto sirve, cuando menos a uno de los siguientes objetivos:

- Mejoramiento directo de la situación habitacional de la población de ingresos bajos;
- Iniciación de procesos a largo plazo y de dilatada cobertura, con miras a mejorar las condiciones de vivienda;
- Generación de empleo e ingresos.

El proyecto está clasificado por lo menos en uno de los tipos siguientes:

- Mejoramiento y renovación urbana;
- Lotes y servicios y extensión urbana;
- Construcción de viviendas rurales, ayuda en casos de catástrofes y apoyo a refugiados;
- Fomento de los organismos promotores y asesoramiento político.

ii) Planificación y ejecución

- Soluciones apropiadas mediante participación intensa de la población.
- Fomento "integrado" del barrio a través de gestiones simultáneas y coordinadas.
  - a nivel de barrio (movilización del potencial local);
  - a nivel institucional (asesoramiento, capacitación);
  - a nivel político (planificación global, estrategias).
- El grupo destinatario posee experiencia de ayuda mutua, es apto para organizarse y representa también los intereses de las mujeres.
- Los ingresos familiares disponibles del grupo destinatario se encuentran en la mitad inferior de la distribución de ingresos.
- El límite superior de la carga financiera para los hogares oscila entre el 10% y el 30% de los ingresos disponibles.
- La construcción de la vivienda es pagada por los usuarios individuales.
- Los servicios de infraestructura son prestados, por principio, a título gratuito.
- Los préstamos y créditos son otorgados, igualmente por principio, sin subsidio de interés y en condiciones reapplicables.

Apéndice

## SIGLAS USADAS EN ESTE TRABAJO

CDG	Carl-Duisberg-Gesellschaft (Sociedad Carl Duisberg)
DESWOS	Deutsche Entwicklungshilfe für soziales Wohnungs- und Siedlungswesen (Ayuda Alemana al Desarrollo de Asentamientos y Viviendas Sociales)
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft (Comunidad Alemana de Investigación Científica)
DSE	Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional)
EZE	Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (Oficina Central Protestante de Ayuda al Desarrollo)
GATE	German Appropriate Technology Exchange
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Instituto de Crédito para la Reconstrucción)



## LA FUNDACION ALEMANA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (DSE)

Bernd Breuer \*/

Introducción

La Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE) es una de las grandes organizaciones encargadas de la política alemana de desarrollo. Fue fundada en 1959 con el objeto, según sus estatutos, de fomentar "las relaciones de la República Federal de Alemania con otros países a base de un intercambio mutuo de experiencias en el campo de la asistencia para el desarrollo". La DSE cumple con este cometido como parte del programa de asistencia técnica de la República Federal de Alemania para apoyar el desarrollo económico y social de los países de Africa, Asia y América Latina.

Uno de los siete departamentos de la DSE es el centro de Desarrollo Económico y Social con sede en Berlín (Oeste). Desde hace más de 15 años este Centro lleva a cabo también programas para el fomento de la vivienda.

1. Situación inicial

Se calcula que el déficit de vivienda en el Tercer Mundo supera los 800 millones de viviendas. Las personas sin vivienda pertenecen, casi sin excepción, a la capa más pobre de la población.

Las medidas estatales no alcanzan de ninguna manera a cubrir la demanda de viviendas, que aumenta continuamente. Para las empresas privadas no es suficientemente lucrativo construir viviendas para los grupos menos privilegiados, de modo que no se ocupan de ello en forma digna de mencionarse.

Las organizaciones financieras estatales y privadas no están dispuestas a satisfacer la inmensa demanda de crédito, ya que los métodos de financiación tradicionales ponen en primer plano los criterios de costos, utilidades y garantía que los grupos pobres no pueden cumplir en la manera exigida.

Desde hace algunos años una serie de organizaciones no gubernamentales comenzó a tratar de resolver el déficit de viviendas en el Tercer Mundo aplicando medidas de autoayuda. Se brinda apoyo técnico, organizativo y administrativo, es decir, se fomenta la iniciativa privada de los grupos de autoayuda y se impulsa la utilización de recursos locales (materiales, fuerza de trabajo, conocimientos, estilos locales de construcción, etc.); por otra parte, se introducen métodos de financiación no tradicionales. Ejemplos notables a este respecto son, entre otros, los de Colombia y Senegal.

---

\*/ Funcionario del Centro de Desarrollo Económico y Social de la DSE, Sección 34 (Financiación del Desarrollo).

La financiación constituye casi siempre el escollo más difícil. Los esfuerzos por fomentar o introducir métodos de financiación no tradicionales han tenido un éxito constante en los proyectos de vivienda no tradicionales en Asia, Africa y América Latina. Con frecuencia se desarrollan formas de ahorro y crédito ya existentes en el lugar, que corresponden a las necesidades del grupo destinatario y que funcionan bien.

Hasta ahora sólo en contados casos se han llevado a cabo evaluaciones sistemáticas de los proyectos de vivienda con componentes financieros de este tipo, lo que ha hecho más difícil que estos proyectos reciban una ayuda específica y ha obstaculizado su posible adopción por otros países con condiciones semejantes. La DSE comenzó ya en 1969 a organizar programas para resolver el déficit de viviendas en Africa. De 1969 a 1972 se llevaron a cabo tres programas de una serie de seminarios de la DSE en colaboración con la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Africa sobre financiación de vivienda. En relación con esos programas se enviaron expertos a varios países; en Túnez, por ejemplo, se logró organizar un sistema de cajas mutuales de vivienda que funciona muy bien. Desde mediados de los años setenta la DSE se ocupa de los problemas de la vivienda en América Latina.

## 2. Programas de la DSE sobre el hábitat en América Latina

La suma de mil millones de dólares, que corresponde al endeudamiento externo del Tercer Mundo, hubiera bastado para acabar con la escasez de vivienda en la región.

El Centro de Desarrollo Económico y Social de la DSE ha realizado desde 1980 una serie de eventos internacionales cuyo tema central ha sido el suministro de vivienda para las clases sociales pobres de América Latina. Los tres puntos importantes en torno a ese tema han sido: las necesidades de vivienda del grupo destinatario; los recursos de que dispone ese grupo; y cómo financiar los programas de vivienda.

Se aprecia claramente que las respuestas a esos interrogantes son muy complejas, pues no se trata de construir viviendas que se han de vender o arrendar a quienes más tienen con qué pagarlas. Este procedimiento, que es el normal, suele traducirse en un nivel de construcción tan alto que sólo quienes perciben ingresos regularmente pueden optar a ser beneficiarios, mientras la mayoría de los pobres ha quedado hasta ahora excluida.

En los últimos 20 años las organizaciones no gubernamentales han desarrollado en una serie de países del Tercer Mundo modelos que hacen posible que también los habitantes de tugurios puedan acceder a una vivienda digna de seres humanos.

Los grupos destinatarios de estas organizaciones no gubernamentales viven por debajo del nivel de pobreza, es decir, sus entradas, en la mayoría de los casos irregulares, sólo hacen posible la sobrevivencia. Pertenecen al sector informal, en América Latina también llamado Tercer Sector, que se afirma al lado del primero y el segundo: el Estado y la economía privada establecida. Esas organizaciones no definen la necesidad de vivienda por metros cuadrados de espacio construido, sino que tienen en cuenta las

necesidades que siente el grupo destinatario y que manifiesta como deseo de vivienda adecuada de bajo nivel con la posibilidad de ampliaciones futuras y con la oportunidad de mantener o volver a encontrar la identidad cultural por medio del aprovechamiento de servicios comunes ya planificados. La necesidad de vivienda de esos grupos sólo puede considerarse dinámicamente teniendo en cuenta el factor tiempo.

El problema de los recursos se refiere al importante campo de la tecnología apropiada en un sentido amplio. Aquí se trata de revivir los estilos de construcción autóctonos, utilizando materiales de construcción localmente disponibles y de aprovechar las habilidades artesanales y la fuerza de trabajo de los futuros moradores.

Hasta un techo rudimentario debe tener una calidad mínima y ocasiona costos que tendrían que pagar los moradores, pero que éstos sólo pueden pagar cuando tienen entradas mínimas. Ningún otro sector de la economía es tan apropiado para producir ingresos como la construcción de viviendas. Tan pronto como los futuros moradores pueden incluirse en el programa de autoconstrucción vigilada tienen la oportunidad de bajar los costos y de tener ingresos por salarios, de modo que las viviendas se vuelven costeables.

La sección de la DSE de financiación del desarrollo se ocupó por primera vez en 1980 del problema de la vivienda y organizó un seminario que duró 14 días en Berlín sobre el tema "Financiación de programas de construcción de vivienda en barrios marginales en América Latina". Originalmente el título era "Programas de construcción de vivienda barata como participación en el cambio social", lo que mostraba el componente político-social del tema. Idea central fue la importancia de la construcción de viviendas para la creación de puestos de trabajo.

En 1983 fueron invitados de nuevo a Berlín expertos de sectores estatales y no estatales de América Latina para tratar durante dos semanas el tema "Financiación de programas de construcción de vivienda para capas sociales de bajos ingresos económicos". Con frecuencia los programas de construcción de vivienda fracasan por falta de financiación. Como lo mostró una serie de ejemplos, los habitantes de barrios marginales son capaces, a pesar de su pobreza, de hacer ahorros que son la condición de los programas de crédito. Los representantes de los bancos de desarrollo se impusieron con gran interés de que ese grupo es especialmente digno de crédito, pues tan pronto logra tener ingresos mínimos regulares paga por lo general dentro de los plazos fijados los créditos que ha adquirido. Con frecuencia se contratan créditos en grupo, cuyo riesgo es cubierto con seguros de corte no tradicional como son los fondos de garantía.

Estimulado por este seminario, un participante de Guatemala lo repitió en su país con apoyo de la DSE en 1984. Este último se llamó "Financiación de programas de construcción de vivienda para capas sociales de bajos ingresos en Guatemala" y trató en especial la posibilidad de concesión de créditos a base de un fondo de garantía y otros sistemas de seguro para la financiación de pequeños proyectos de desarrollo. Como resultado, sobresaliente para Guatemala, se estableció el fondo de garantía como instrumento financiero legal, con lo cual gran número de proyectos

importantes para los habitantes de los barrios marginales recibe ahora créditos de los bancos.

A petición de la asociación jamaicana de cajas mutuales de vivienda, la DSE envió a comienzos de 1986 a un experto alemán a una conferencia en Jamaica para reorganizar, según el modelo alemán, ese importante instrumento financiero. La conferencia se tituló: "Reestructuración de las cajas mutuales de vivienda jamaicanas".

Del seminario de 1983 derivó otro programa: la fundación internacional MIRHAS recibió de la DSE el encargo de efectuar en 1986 un amplio estudio en cuatro países de Africa occidental sobre el mejoramiento de las condiciones de vivienda en países seleccionados de Africa. MIRHAS, que tiene su sede en Ginebra, trabaja desde hace años en programas de construcción de vivienda apropiada en Africa, utilizando estilos y materiales de construcción local, lo que favorece a la economía regional. Con activa participación del grupo destinatario surgen así urbanizaciones de buena base arquitectónica, estéticas y adecuadas al clima, que corresponden en alto grado a la identidad cultural de sus habitantes y que además resultan a un precio justo. Es claro que los habitantes de esas urbanizaciones, integrados en ellas desde el estadio de la planificación, las aceptan de muy buen grado.

La DSE participó en el año internacional del techo para los desamparados (1987) con dos programas:

- Con la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, CEPAL/ECLAC, organizó un seminario regional de 10 días en Santiago de Chile sobre planeamiento y financiación de programas de suministro de vivienda para clases de bajos ingresos. En él se presentaron los resultados del estudio del MIRHAS. Además se discutió la concepción sectorial del Ministerio Federal de Cooperación Económica sobre suministro de vivienda. El acento se colocó en el intercambio de experiencias de las organizaciones no gubernamentales sobre el suministro de vivienda por medio de autoayuda, a fin de informar y sensibilizar a los representantes de las organizaciones estatales, de los bancos de desarrollo y de las compañías de construcción de viviendas para que dieran prioridad a la satisfacción de la necesidad de los más pobres.

- El Foro de Política de Desarrollo de la DSE fue coorganizador del Forum Internacional Hábitat Berlín '87. El Centro de Desarrollo Económico y Social de la DSE participó en éste de dos maneras:

- La Sección 31 (Ordenación territorial y levantamiento topográfico) con un taller sobre la remodelación de las partes viejas de la ciudad y el desarrollo, y

- La Sección 34 (Financiamiento del desarrollo) con los resultados del estudio del MIRHAS presentado ante un público internacional de más de 1 000 expertos por medio de material de información audiovisual.

Apéndice

## EVENTOS DE LA DSE REALIZADOS EN FAVOR DEL TERCER SECTOR

1. "Cooperación, extensión y desarrollo", 1974, Santo Domingo.
2. "Fomento de los organismos de autoayuda con el concurso de corporaciones de desarrollo", 1975, Bonn, Aquisgrán, Bruselas, La Haya, Berlín (Oeste) y Viena.
3. "Fomento de formas asociativas de producción en el medio rural", 1976, La Catalina y San José, Costa Rica.
4. "Las interrelaciones entre producción, comercialización y financiación en asociaciones campesinas", 1977, Tegucigalpa/Honduras y Managua/Nicaragua.
5. "Organizaciones de autoayuda y centrales de servicios", 1978, Asunción y La Paz.
6. "Las organizaciones de autoayuda como soportes del desarrollo rural, condiciones, concepciones y posibilidades en América Latina", 1979, Medellín.
7. "El crédito a grupos marginales", 1979, Quito y Punta Carnero (Ecuador).
8. "Planificación, financiamiento y realización de programas de construcción de viviendas en asentamientos marginales de América Latina", 1980, Berlín (Oeste).
9. "Alternativas de crédito a grupos marginados", 1981, Berlín (Oeste) y Bonn.
10. "Evaluación de los efectos sociales de los proyectos de inversión", 1982, Lima.
11. "Financiamiento de pequeños proyectos de desarrollo", 1982, Buenos Aires, Goya y Reconquista (Argentina).
12. "Alternativas de crédito para grupos marginados de Panamá", 1983, Panamá.
13. "Financiamiento del hábitat para sectores de bajos ingresos en América Latina", 1983, Berlín (Oeste) y Viena.
14. "Programación social, educación y transferencia de tecnología en el financiamiento de pequeños proyectos de desarrollo", 1983, Cocoyoc (México).
15. "El Tercer Sector: una vía para el desarrollo en América Latina y el Caribe?", 1984, Kalikó (Haití) y Santo Domingo.

16. "Créditos con fondos de garantía de mora y otros sistemas de crédito para financiar proyectos de desarrollo para el sector informal", 1984, Guatemala.

17. "El fomento del Tercer Sector en áreas urbanas: una alternativa de desarrollo en América Latina", 1986, Lasso (Ecuador) y Quito.

LAS EMPRESAS DE INTERES GENERAL DE LOS SINDICATOS  
OBREROS ALEMANES: EL CASO DE LA NEUE HEIMAT

Cinthia Worschitz \*/

Introducción

Durante un seminario realizado en julio de 1986 en Quito, con la Fundación Ecuatoriana de Desarrollo (FED), sobre "El fomento del tercer sector en áreas urbanas: una alternativa de desarrollo en América Latina", se discutió sobre la economía de interés general de la República Federal de Alemania. Se trataba de encontrar coincidencias entre el tercer sector, y sus instituciones del sector informal organizado, con el movimiento alemán cooperativista y sus experiencias de autogestión, principalmente la Volksfürsorge (de seguro popular), el grupo de la Neue Heimat (de vivienda) y el Bank für Gemeinwirtschaft (banco de interés general).

En esta ocasión se intentará describir más ampliamente la Neue Heimat, su formación e historia y su estado actual, por ser la empresa de utilidad pública de construcción de vivienda popular más grande de la República Federal de Alemania y de Europa.

Ha habido gran discusión sobre la Neue Heimat a raíz de los errores en el manejo y administración de sus bienes que la han llevado prácticamente a la bancarrota y que han llevado --en un afán de saldar sus déficit-- a las demás empresas grandes de interés general de los sindicatos obreros alemanes, a vender la mayoría de sus acciones, dándose prácticamente por concluida la tarea empresarial en gran escala de los sindicatos obreros alemanes.

Los errores de conducción de la Neue Heimat no ponen en tela de juicio la concepción de las empresas de construcción de viviendas de interés general ni la concepción de las empresas de interés general de los sindicatos obreros alemanes. Los errores empresariales de la Neue Heimat son errores que también suceden en las empresas del ámbito privado, a lo que se suman los problemas de orientación macroeconómica.

Será fundamental salvar estos errores de conducción en las empresas de interés general, aprender a base de la experiencia actual y continuar trabajando en pro del bien común en un orden de empresas más pequeñas en las que el socio (el obrero) tenga nuevamente voz y voto y se sienta representado en las políticas de conducción de su empresa sindical, así como en las empresas cooperativas.

---

\*/ Funcionaria de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional.

## 1. Los problemas del mercado de viviendas en la República Federal de Alemania

En materia de viviendas, el problema central está en la estabilidad de la relación entre alquileres y salarios: el nivel de los alquileres representa entre el 20% y el 40% de la renta neta de los grupos de menores ingresos, a menos que intervenga el Estado. Esta relación existía ya antes de la primera guerra mundial tanto en Alemania como en el exterior.

Desde entonces se ha progresado en la técnica de edificación con lo cual se han reducido los costos, pero en general, no se ha introducido mejoras reales en la relación entre ingresos y alquileres. Los inquilinos se han beneficiado a través de la mejor calidad de las viviendas alquiladas.

La relación del 20% al 40% del ingreso prevalece en la actualidad, tanto en Alemania como en el exterior, lo que significa en la práctica que los ingresos de los trabajadores son demasiado bajos, comparados con el nivel de los alquileres.

Este problema, no tiene su origen en la economía, sino en las condiciones técnicas. Mientras que en casi todos los campos de la producción se aplican la mecanización y la automatización, en la construcción siguen predominando los métodos artesanales. En principio, sólo cuando se apliquen a la construcción métodos de producción en masa, podrá mejorarse la relación entre alquileres y salarios. Hasta entonces el Estado deberá intervenir mediante medidas reguladoras y subsidios, a fin de dar acceso a los sectores de menores ingresos a viviendas dignas.

Hay tres clases de intervenciones y subsidios estatales, que se aplican en combinaciones variadas en el mercado de la vivienda:

i) La legislación de alquileres. Durante la primera guerra mundial y en la postguerra, en la mayoría de los países europeos se fijó el nivel de los alquileres mediante disposiciones administrativas o legales.

En consecuencia, el aumento de los alquileres fue inferior al alza de otros precios y también al de los salarios. El resultado fue una disminución de la relación entre alquileres y salarios. A comienzos del decenio de 1950 el alquiler representaba entre un 5% y un 8% de los salarios. Simultáneamente, la propiedad inmueble se tornó poco rentable y declinó la actividad de la construcción. En algunos países, por ejemplo en Francia, los propietarios no pudieron efectuar, durante algún tiempo, las reparaciones necesarias. Después de la segunda guerra mundial, se apreció con claridad en Alemania Occidental que el control de los alquileres, que se había mantenido a lo largo de varios decenios, había llevado a la decadencia de las ciudades y, desde el punto de vista económico, al consumo del capital invertido en los inmuebles destinados a vivienda.

ii) Los subsidios para la construcción de viviendas: Frente a la necesidad de continuar construyendo viviendas a pesar del control de los alquileres, no hay sino dos caminos a seguir: o la autoridad pública las construye en forma directa, o subvenciona la construcción privada. En la República Federal de Alemania se optó por el segundo camino ya en el decenio



de 1950. Se otorgó a los propietarios créditos a bajo interés, con fondos públicos, bajo condición de cobrar alquileres que estuvieran en relación con sus costos. De esta manera los alquileres se mantuvieron relativamente bajos.

iii) Asistencia para alquileres: A mediados de los años sesenta se comenzó a abolir el control de los alquileres y a limitar los subsidios a la construcción de vivienda, ya que este sistema acarreaba una serie de desventajas (como, por ejemplo, que muchas personas que podían pagar un alquiler normal vivían en casas y departamentos con elevados subsidios) y exigían una continua inyección de fondos públicos. En virtud del nuevo sistema introducido, quienes ganaban poco en relación con sus circunstancias familiares, recibían ayuda para pagar el alquiler. Este nuevo sistema estaba más de acuerdo con las condiciones del mercado y evitaba la injusticia social. Quedaba pendiente, como una cuestión discutible, cuál porcentaje del ingreso del inquilino debía considerarse como alquiler razonable.

## 2. Las empresas de viviendas de utilidad pública

La vivienda constituye un excelente ejemplo de mercado imperfecto. En primer lugar, los mercados de la vivienda están sujetos a limitaciones regionales. La mercadería "vivienda" no puede transportarse. Es decir que el exceso de demanda en una ciudad no puede compensarse con el exceso de oferta en otra. En segundo lugar, los mercados de vivienda son sumamente inelásticos, porque la oferta reacciona lentamente a la demanda, por el tiempo que demora la construcción. En tercer lugar, los movimientos migratorios son de forma unilateral, del campo a la ciudad. En conjunto, estos tres factores hacen que los propietarios de viviendas y dueños de la tierra obtenga ganancias injustificadas.

Las primeras empresas de vivienda de utilidad pública fueron creadas a mediados del siglo pasado para contrarrestar las ganancias injustificadas y los abusos y excesos sociales originados en esos tres factores, tarea en la que han obtenido un señalado éxito. Estas fueron creadas por hombres de mentalidad progresiva --en contra de las tradiciones burguesas y conservadoras--, en un afán de reforma y solidaridad social. Después de la primera guerra mundial, las autoridades locales y luego los gobiernos de los Lãnder (regiones de Alemania) comenzaron a ocuparse del problema, así como los sindicatos obreros y más tarde las industrias y las iglesias. Las características esenciales de este tipo de empresa de vivienda de utilidad pública son las siguientes:

i) Tienen la obligación de construir viviendas populares. Las empresas de vivienda de utilidad pública deben construir incesantemente; pierden su condición de empresas de utilidad pública cuando dejan de hacerlo y sólo las administran.

ii) Deben promover la reforma de las viviendas y contribuir al mejoramiento de la calidad habitacional más allá del nivel que ha sido usual para estos grupos.

iii) Deben fijar los alquileres sobre la base del costo de construcción.

iv) Son supervisadas por oficinas públicas especializadas pues el Estado controla sus actividades.

v) Los dividendos deben limitarse al 4% del capital. La ley dispone que las empresas de utilidad pública no deben pagar más del 4% de interés al capital invertido por sus propietarios.

vi) Forman un patrimonio social. El patrimonio de la empresa queda ligado para siempre a los objetivos sociales de la empresa. En caso de disolución de la sociedad, los fundadores solamente recibirán el valor nominal de sus aportes. El resto debe destinarse enteramente a propósitos de utilidad pública.

### 3. El Grupo Neue Heimat

Neue Heimat está compuesto por dos grupos de empresas: la primera está sujeta a la legislación de utilidad pública, mientras que la segunda pertenece al sector libre de la economía de interés general. La sociedad holding del sector de utilidad pública es la Neue Heimat Wohnungsbau (Nuevo Hogar, construcción de viviendas). La otra sociedad holding, en el sector libre de la economía de interés general, que no está sujeta a la legislación de utilidad pública, es la Neue Heimat Städtebau (Nuevo Hogar, construcción urbana SRL). Ambas sociedades tienen su domicilio social en Hamburgo. La gerencia y dirección de la empresa de construcción de viviendas, lo es también de la empresa de construcción urbana. Ambos grupos son de propiedad de los sindicatos alemanes.

#### a) La historia de la Neue Heimat

Hacia 1924, fruto de la inflación, la escasez de viviendas provocó una ola de fundaciones de empresas sindicales de viviendas. En muchos lugares de Alemania aparecieron en esa época empresas de construcción de viviendas de propiedad sindical, actuando la DEWOG (Compañía de Construcción de Viviendas de Utilidad Pública) como holding de todas ellas. La DEWOG tenía cinco agencias en distintos lugares del país, creadas para aconsejar a las empresas sindicales locales de construcción de viviendas, que se fueron convirtiendo paulatinamente en sucursales de la DEWOG. Se brindaba asesoramiento especialmente en materia financiera y técnica, y la DEWOG coordinaba su acción conjunta, al mismo tiempo que fundaba nuevas empresas. No obstante nunca llegó a formarse una empresa centralizada de vivienda, porque la actividad de la construcción no se adapta fácilmente a los métodos centralizados.

Cuando el Grupo DEWOG fue expropiado en 1933, para transferir sus bienes a la organización nazi Deutsche Arbeiterfront (frente de los trabajadores alemanes) integrada obligatoriamente por todos los trabajadores y empresarios, el Grupo DEWOG poseía 80 000 viviendas, edificadas entre los años 1925 y 1933, en todo el territorio alemán.

La mayor parte de las viviendas de propiedad sindical fue destruida durante la segunda guerra mundial. El resto fue administrado por

representantes designados por las autoridades militares, retornando sólo de una manera muy lenta a manos de sus legítimos propietarios, los sindicatos.

La primera empresa de construcción de viviendas que fue liberada de la administración de los aliados, fue la Neue Heimat de Kassel. Puede decirse que fue el núcleo del actual Grupo Neue Heimat. En esa época trabajaba en Kassel, Heinrich Plett, quien dió un gran impulso a la construcción social de viviendas en la época de postguerra. El constituyó la Neue Heimat, cuando ésta fue transferida a Hamburgo. De 1954 a 1960, la junta ejecutiva de la Federación de Sindicatos Alemanes (DGB) transfirió todas las participaciones que tenían en empresas de construcción de viviendas, a medida que le fueron restituidas, a la Neue Heimat de Hamburgo.

Esta sociedad es de lejos la más grande de todas las empresas de construcción de viviendas de utilidad pública (hay unas 1 800) de la República Federal de Alemania. El monto total de sus inversiones puede estimarse en 5 000 millones de marcos alemanes.

#### b) Las realizaciones de la Neue Heimat

La Neue Heimat no sólo tiene un efecto regulador sobre los precios y la cantidad de viviendas, sino que influye en un sentido social y cualitativo sobre la oferta habitacional. Esto lo consigue preconizando la reforma habitacional, según la ley de utilidad pública, y mejorando la calidad de las viviendas, por encima de lo acostumbrado para los grupos de bajos ingresos. Las empresas de utilidad pública han conseguido que, prácticamente, ya no se construyan viviendas sin cuarto de baño, ni grupo habitacional que no cuente con parque y campo de juegos para niños. Por otra parte, en muchas localidades la Neue Heimat renuncia a su derecho de elegir a sus propios inquilinos, poniendo los nuevos departamentos a disposición de las municipalidades y autoridades de la vivienda urbana, quienes en definitiva los alquilan.

Al actuar en esta forma, la Neue Heimat contribuye a paliar la escasez de viviendas. Los propietarios privados, en cambio, escogen sus inquilinos entre las personas más solventes y tranquilas. La Neue Heimat pone sus departamentos a disposición de otros grupos, por ejemplo las familias que tienen muchos hijos. Una contribución esencial en el mejoramiento cualitativo de la oferta de viviendas es el hecho de que la Neue Heimat garantiza a sus inquilinos, en la práctica, derechos permanentes de alquiler.

#### c) La transición hacia la construcción urbana

Desde el comienzo la Neue Heimat tenía como objetivo la realización y aplicación de nuevos conceptos en materia de construcción urbana, y ese objetivo fue ganando en importancia con el tiempo. Creó una serie de complejos habitacionales, en su mayoría cerca de las grandes ciudades, que cuentan con grandes parques y están provistos de todas las instalaciones y servicios requeridos por las comunidades locales: tiendas y centros comerciales, campos de juegos infantiles, guarderías, centros culturales, escuelas, centros médicos, hospitales y enfermerías, campos deportivos y

parques de recreo, residencias estudiantiles y centros de recuperación, así como residencias para ancianos.

También trata la Neue Heimat de construir viviendas vecinas a los lugares de trabajo, en vez de alejarse cada vez más a las zonas suburbanas. Si bien los suburbios están rodeados de espacios verdes, llegan sólo a ser "ciudades dormitorio", debido a las largas distancias que las separan de los lugares de trabajo.

#### 4. La Neue Heimat Städtebau (construcciones urbanas)

La Neue Heimat ha desarrollado progresivamente la Neue Heimat Städtebau, que es una empresa libre dentro de la economía de interés general. Con esta nueva empresa el grupo puede encarar cualquier proyecto de construcción de viviendas, independientemente del tamaño, incluyendo todas las instalaciones sociales complementarias, con saneamiento de barrios y hasta con reorganización de comunidades enteras. La Neue Heimat de construcciones urbanas cuenta con ocho subsidiarias regionales dedicadas a la construcción urbana, así como a la construcción de viviendas en gran escala. Tiene además participación en otras cinco sociedades y en una compañía que se dedica a planear, financiar y construir edificios comerciales. Cuenta con otro instrumento especializado, dedicado al planeamiento, financiación y construcción de edificios para la administración pública, creado en 1964. En 1965 se agregó una empresa que se dedica específicamente al asesoramiento en materia de construcciones comerciales; su programa de actividades abarca grupos de tiendas, centros comerciales y hoteles e incluso instalaciones industriales completas.

Una subsidiaria de la Neue Heimat Städtebau, la Neue Heimat International, tiene participación en varias empresas extranjeras de construcción de viviendas, poniendo a su disposición la experiencia alemana en ese campo, por ejemplo, dentro del Mercado Común Europeo, en Francia y en Italia especialmente. En el afán de contribuir a la ayuda al desarrollo de los países más pobres, asesora a esos países y a sus organizaciones sindicales.

El Grupo Neue Heimat es por su estilo único en Europa. Entre 1950 y 1970 construyó 350 000 viviendas, establecimientos comerciales e instalaciones comunitarias. Para fines de 1985 contaba la República Federal de Alemania con 25 millones de unidades habitacionales, de las cuales 18 millones eran nuevas construcciones, edificadas a partir de 1949; de estas 18 millones de unidades, 5 millones eran viviendas construidas por empresas de construcción de viviendas de interés general. La Neue Heimat había construido hasta esa fecha alrededor de 500 000, o sea un 10% de todas las construcciones sociales de Alemania occidental.

Muchas de las empresas en las cuales tiene participación la Neue Heimat Städtebau figuran entre las mayores de su tipo en Europa occidental. La Neue Heimat ha construido barrios completos para 40 000 personas que habitan 10 000 viviendas con todas las instalaciones complementarias. La firma está en condiciones de realizar todas las actividades necesarias en materia de investigación básica, incluso la investigación estructural y de mercado, para

el desarrollo y construcción de áreas enteras de ciudades, con todas las instalaciones complementarias.

### 5. La crisis de la Neue Heimat

El 19 de septiembre de 1986 se dio a conocer la venta de la Neue Heimat por parte de los sindicatos obreros, a un panadero industrial de nombre Schiesser; se vendían 170 000 viviendas por la suma simbólica de un marco. Seis semanas después volvieron los sindicatos a comprar la empresa por la misma suma, después que Schiesser no consiguió el apoyo bancario que tenía previsto para sanear la empresa. Schiesser le inició juicio a la Neue Heimat por cifras millonarias por las pérdidas que le fueron ocasionadas.

La forma oculta en que se realizó la venta de la Neue Heimat llevó a hablar de un escándalo en que incurría la cúspide sindical y que arrastraba los sindicatos, sorprendiendo a sus bases y poniendo en juego el papel de las empresas de la economía de interés general en manos sindicales.

El hecho es que la DGB (la confederación general del trabajo alemana), sus sindicatos y la BGAG (la organización techo de todas las empresas de la economía de interés general de los sindicatos) encontraron que la venta de la Neue Heimat a un empresario privado era la única salida de la crisis; todas las demás alternativas ya habían sido agotadas. En efecto, los sindicatos se habían pronunciado hacía tiempo contra la idea de seguir proporcionando fondos de sus socios para el saneamiento de la Neue Heimat, sobre todo después de haberlo ya hecho en 1982 para la Neue Heimat Städtebau. La BGAG ya no podía continuar utilizando sus reservas --pues ya se habían acabado. La dirección sindical de la Neue Heimat no pudo llevar a cabo la solución de regionalización conjunta con los gobiernos de los Länder ya que éstos se negaron, salvo en Hesse y en Westfalia-Renania del norte en septiembre de 1986. Una vez dada a conocer la venta, los políticos de estas regiones, que no habían ayudado en la regionalización, se declararon sorprendidos por este hecho, que dió a conocer la directiva sindical. La única salida era llamar a licitación, con las pesadas consecuencias para el banco sindical y los sindicatos.

La causa del fracaso de la Neue Heimat no se reduce sólo a faltas en el manejo de la empresa. El saneamiento de la Neue Heimat Städtebau ya se habían llevado a cabo en 1982 y también se habían presentado en ese año un plan para sanear la Neue Heimat de construcción de viviendas de interés social, cuya idea de vender 30 000 viviendas, se vio con el tiempo que no bastaba. El mercado inmobiliario, sobre todo en el norte de Alemania, se desarrolló a partir de 1982 más negativamente que lo pensado con un alto índice de desempleo. Los problemas estructurales de la Neue Heimat, de viviendas sin alquilar, problemas en el pago de los alquileres, predios sin construir, contribuyeron al fracaso.

Hacia el tercer trimestre de 1985 se sabía ya que el plan de saneamiento no funcionaba, hecho que no fue anunciado por la Neue Heimat a fin de no agravar la situación con una discusión política que acarrearía la desconfianza de los acreedores o la especulación de compradores potenciales que esperarían mejores condiciones de venta. Pero esta política de

desinformación fue muy desfavorable al crear un clima de desconfianza una vez ocurrida la venta; la base sindical se sintió traicionada.

Después de la venta de la Neue Heimat y la discusión posterior, aparecieron en la prensa las conclusiones a que llegaron los sindicatos:

- . Los sindicatos, a base al sistema económico de mercado o sistema capitalista, no están en condiciones de dirigir grandes empresas a largo plazo. Una empresa grande sólo puede mantenerse en el mercado si actúa como las empresas contra las cuales los sindicatos siempre están luchando.
- . Los sindicatos están en medio de un cambio estructural. Los años de las grandes realizaciones después de la guerra, estaban ligados al fuerte proceso de desarrollo económico de la República Federal de Alemania.

Nadie niega los grandes logros de la Neue Heimat en los decenios de gran necesidad de viviendas. Pero esa época ha quedado atrás. El desempleo masivo es lo que caracteriza a la época actual y esa característica perdurará en el futuro.

si se  
esta  
→ ad  
benefit

#### 6. La crisis de las empresas de los sindicatos obreros

No sólo la Neue Heimat ha sufrido pérdidas en el manejo de la empresa. Durante los últimos años, muchas empresas grandes de los sindicatos obreros alemanes tuvieron que abandonar sus actividades empresariales, lo que ha puesto en duda la teoría en que se basaban las empresas de interés general de los sindicatos obreros, a saber, de atender a toda la población y no sólo a los socios de las respectivas cooperativas de consumo y producción, como fue su primera actividad.

Por el lado de sus beneficios sociales y del control de precios estas empresas de los sindicatos obreros son indudablemente de carácter innovador y han logrado en algunos casos romper mercados oligopólistas, pero no han sabido manejarlos como para que subsistan en la actual economía de mercado alemana.

A partir del escándalo de la venta de la Neue Heimat se ha planteado la pregunta de si es posible que la dirección de los sindicatos obreros alemanes puedan manejar empresas y a su vez responder a los intereses de los trabajadores, es decir, cumplir con sus funciones de empleadores y de empleados a un mismo tiempo.

Se está reformando la legislación en materia de empresas de construcción de viviendas de interés general y en definitiva es posible que se limite estas empresas a trabajar en alguna región pequeña, donde no tengan la obligación de construir viviendas permanentemente, sino que puedan mantener su carácter de empresas de interés general en la medida que se dediquen a mejorar las que ya tienen construidas; que sus dirigentes sean de dedicación exclusiva y no puedan iniciar otras actividades empresariales; y que en caso de contravenir las leyes no sólo se les quite el carácter de empresa de la

economía de interés general, sino que se les impongan multas según la contravención.

Respecto a las otras grandes empresas de la economía de interés general de los sindicatos obreros alemanes, dice por ejemplo un artículo de la prensa que: "los fundadores de las grandes empresas de los sindicatos como Walter Hesselbach, de los años sesenta y setenta, miran sin decir nada, el derrumbe de su imperio. El último gran sostén, la Compañía de Seguro Popular (Volksfürsorge) no puede sostenerse, aunque pueda mantenerse a largo plazo la concepción en que se basó la creación de esas grandes empresas de los sindicatos. La nueva generación de dirección sindical se despide sin gran pena de las empresas sindicales gigantes; ellos veían desde siempre como algo esquizofrénico el doble papel de la DGB (la cúpula sindical) y sus sindicatos que representaban a empresas y también a los trabajadores en la lucha tarifaria".

Así, por ejemplo, el banco sindical (Bank für Gemeinwirtschaft), saliéndose del marco primordial y tarea principal de atender al "hombre pequeño" (al trabajador) invirtió grandes sumas en créditos al extranjero, por ejemplo en Polonia, México y Brasil, en los que no sólo la banca sindical perdió mucho capital, sino que perdió su relación con los principios de la economía de interés general y de esa forma su credibilidad.

Así como creció sobre su marco original la meta de la banca sindical, creció la Neue Heimat, convirtiéndose en la mayor firma de construcción de viviendas de la economía de interés general de Europa. En sus primeros años concentrada en su papel social de construcción de viviendas, se dispersó más adelante en inversiones en la industria, hotelería e instalaciones comerciales en proyectos nacionales e internacionales. Tan rápidamente como acumuló dinero en los primeros años de construcción de viviendas, lo perdió en los recientes años de crisis; a ello se sumaron errores en el manejo empresarial y la Neue Heimat se convirtió en la gran carga de las empresas de la economía de interés general de los sindicatos obreros.

No hay que olvidar en otros campos la dirección sindical no pudo tampoco mantener sus empresas en el mercado, como la empresa de pesca de altura. La empresa fundada en 1969 para el turismo en masa tuvo que cerrar sus puertas luego de ocho años, porque no pudo competir con las otras grandes firmas del ramo. Tampoco han tenido éxito la Coop, que representó la transformación de las cooperativas de consumo en gigantes del comercio.

El problema es que para las empresas como la Coop, la Neue Heimat, el Banco para la Economía de interés general --Bank für Gemeinwirtschaft-- o la Volksfürsorge pudiesen tener una función directiva en cada ramo necesitaban cierto tamaño, pero al adquirirlo perdían la relación directa con sus bases. Este problema no se discutía con las bases, sino que los empresarios sindicales formaban una sociedad cerrada y sus negocios eran decididos entre sí.

Sólo después del fracaso y venta de la Neue Heimat se hicieron públicos los pormenores de este asunto y las críticas correspondientes. Hasta entonces en la discusión sindical no tenía lugar destacado el tema de las empresas de la economía de interés general.

Los sindicatos cuentan en la actualidad, entre las firmas grandes, con una empresa de venta de libros e imprenta (Büchergilde), además de las participaciones en el Bank für Gemeinwirtschaft y en la compañía de seguros Volksfürsorge, más la Neue Heimat, nuevamente en manos sindicales.

Igualmente dice la prensa "el sueño de las firmas empleadoras sin empleadores se está difumando. Está cerrada una etapa del movimiento obrero alemán. El mercado triunfa sobre los funcionarios".



## II. APORTES DE LOS PARTICIPANTES DEL TALLER

### LA VIVIENDA: UN CAMINO PARA INICIAR LA PROMOCION DEL HOMBRE MARGINAL Y EL LOGRO DE LA VERDADERA JUSTICIA SOCIAL

Jorge Jourdán \*/  
(Argentina)

#### 1. La ciudad de Santa Fe

Santa Fe es una ciudad de casi 400 000 habitantes, típicamente no industrial. El Estado y la construcción absorben la mayoría de la población, en una relación de dependencia; el resto son independientes, comerciantes y profesionales y junto a ellos hay una gran masa de desocupados.

Santa Fe puede brindar para el visitante de paso el aspecto de una ciudad bella, tranquila, cálida. Un recorrido por sus bulevares dará muestra de ello. Pero ese mismo recorrido ocultará al 21% de los santafecinos que 'casualmente' no son advertidos desde el asfalto. Se trata de los habitantes marginados de la ciudad, marginados en lo económico, en la educación, en la salud, en lo cultural. Seres que para el 'resto' existen, pero en una situación estática. No cuestionan, no causan problemas. Es normal que existan y que sean marginados.

Los marginados llegan al centro al alba y al crepúsculo. Cuando sale el sol, para ocuparse del trabajo en la construcción o de la limpieza en casas de familia. Al caer la tarde otro gran número de marginados, los 'cirujas' recorren las calles en busca de las bolsas de basura depositadas a la vera de las aceras. Hombres y jóvenes, mujeres y niños conducen carros tirados por caballos o empujan improvisados vehículos transportadores de basura. En lo que la ciudad tira, ellos buscan una fuente de ingresos y de alimentación. Los hospitales y los estadios de fútbol son otros centros de peregrinación del marginado hacia el centro.

Las dos culturas, la marginadora y la marginada tienen sólo momentos de encuentro, pero para nada instancias de unión mutua. Una ignora a la otra y va en busca de ella para obtener rédito: poder político, el que canjea por chapas, alimentos, vestido o calzado. La otra se encuentra aislada en el círculo fatídico de la miseria sin capacidad de canalizar sus aspiraciones individuales en caminos de fuerza comunitaria y social.

---

\*/ Vicaría Episcopal de Caridad y Promoción del Arzobispado de Santa Fe.

Santa Fe es una ciudad en que la injusticia se ha institucionalizado; nuestro desafío es buscar caminos de solidaridad social para que los marginados puedan vivir según las exigencias de la dignidad humana, es decir, buscar caminos hacia la justicia social.

## 2. Las familias marginadas: Características generales

Las familias marginadas de Santa Fe son, en su mayoría, numerosas; el 61% tiene más de cinco personas por núcleo familiar. Los responsables del grupo son en gran porcentaje jóvenes que se encuentran unidos sólo por vínculos sentimentales ya que pocos de ellos contraen matrimonio civil o sacramental.

Los jefes de hogar tienen por ocupación la de peón de albañil, 'changas' (trabajos temporales), 'cirujeo' (recolección de residuos), servicio doméstico. Más de 75% no han terminado la escuela primaria. Poseen elementos rudimentarios de lectura y escritura, que no les alcanzan para adquirir grados de libertad.

El hombre marginado es fatalista; descrece de toda posibilidad de superación. Tiene marcados rasgos de pasividad y resignación. Pasa horas haciendo colas en hospitales y oficinas públicas sin protestar, en silencio, sin hacer valer sus derechos; es que no se siente depositario de ellos.

El 50% de sus hijos tiene menos de 12 años, con un alto índice de lactantes. Comienzan la escuela primaria, pero desertan antes de concluirla para trabajar y fundamentalmente porque la enseñanza no está destinada a ellos. Los niños cuidan a sus hermanitos durante todo el día. Así lactantes quedan bajo la responsabilidad de menores de diez años.

Su vivienda está construida con elementos precarios (cartones, chapas, maderas) o con barro y paja en los típicos 'ranchos' y tiene una superficie total de 10 a 15 m<sup>2</sup>. Es de un solo ambiente, con muy pequeñas ventanas y por consiguiente la ventilación es casi nula. No tienen luz eléctrica ni agua corriente. El terreno no es de su propiedad: lo han ocupado. Actualmente se encuentra en estudio un plan de adjudicación de terrenos.

Las condiciones sanitarias son malas; no tienen agua corriente, los retretes son muy precarios, de poca profundidad y junto a la casa. La provisión de agua se realiza desde canillas públicas, tanques móviles distribuidores de agua o de bombas manuales. El patio de los ranchos es pequeño y compartido entre varias familias. En general es ordenado. Los muebles y enseres en general son mínimos y muy precarios.

La dieta familiar está basada en hidratos de carbono (papas, harina de maíz, fideos, arroz, etc.), con algo de carne y verduras. Se prepara una sola comida al día, el almuerzo, del que comen tanto adultos como niños. Los niños de edad escolar reciben una comida en la escuela. El Estado distribuye cajas de alimentos, pero también a base de hidratos de carbono; su distribución es irregular y condicionada a beneficios políticos.

El Estado mantiene pobres servicios de salud para los marginados, tanto en los grandes centros hospitalarios como en los dispensarios de barrios. Los adultos sólo concurren frente a patologías en franca manifestación. Las madres embarazadas se presentan próximas a la fecha de parto. Los niños tienen graves patologías, fundamentalmente las no prevenibles con vacunas (parasitosis, sarna, pediculosis, etc.). Son blanco también de las enfermedades estacionales: las broncopulmonares en invierno y diarreas durante el verano. La atención de los niños queda supeditada a la disponibilidad económica para pagar transporte colectivo hacia los hospitales.

En los casos atendidos, la continuidad en el tratamiento depende de las posibilidades de cuidado y disponibilidad de recursos para adquirir medicamentos. La primera instancia para enfrentar una patología son los remedios caseros ('yuyos medicinales') y curanderos lugareños. Existe desnutrición crónica, manifestada en el crecimiento distrófico de los pequeños y en la disminución de su cociente intelectual. Gran parte de los adultos son alcohólicos, hábito que se transmite a los niños desde temprana edad.

En cuanto a su vida social, la familia sale muy pocas veces en conjunto. Las diversiones y actividades sociales se realizan más bien por separado. Los hombres frecuentan bares o cantinas de barrio. El fútbol es su esparcimiento más habitual, tanto su juego como su observación. Las mujeres salen muy poco de sus hogares: al médico, al almacén, etc. El baile los fines de semana es una de las pocas salidas de la pareja. El patio de los ranchos constituye un lugar de encuentro de amigos y vecinos, la toma de mate o de cerveza acompaña al diálogo y a la música. Los niños pasan gran parte de su tiempo libre fuera de la casa, jugando a la pelota, dando vueltas con sus amigos, trabajando (venta de estampitas en colectivos y confiterías) o cirujeando con sus hermanos. La radio es el medio de comunicación más común.

El tejido social está desestructurado. Hay voluntades personales pero no identidad grupal ni comunitaria. Las vecinales --estamentos políticos democráticos de primera instancia-- agrupan a pocos vecinos. Están muy marcadas partidariamente, excluyen taxativamente a sus adversarios, incluso a aquellos de otras opiniones aun dentro de cada partido gobernante. La 'influencia' es la principal vía para el logro de realizaciones y para el acceso a cargos directivos. Las necesidades de la comunidad quedan así en un segundo plano, filosofía que alimenta la no participación del marginado.

Pero todo político no deja de enarbolar su bandera de justicia social y de defensa del marginado, consignas que suenan bien al oído pero nadie pide luego su cumplimiento. En el fondo el marginado se siente usado y a su vez usa a aquellos que se acercan a él. Tanto uno como otro ven como único camino de encuentro el de la 'utilidad'.

En lo que toca a la vida religiosa, el marginado tiene un sentido trascendente de su origen y de su fin. No ha recibido instrucción religiosa, no participa de los sacramentos. En Santa Fe una vez al año manifiesta multitudinariamente su fe, en la peregrinación a la basílica de Guadalupe.

Los chicos son enviados a la catequesis, pero ella no los alcanza a evangelizar vivencialmente. Al igual que de la escuela primaria los niños desertan de la catequesis.

El marginado es muy propenso a las supersticiones y a las advocaciones populares, sean o no canonizadas. Se mezclan en estos cultos deseos de seguridad y valorización y la necesidad de adoración y gratitud a un Ser Superior.

### 3. Nuestros proyectos

No pretendemos reemplazar al Estado en ninguna de sus obligaciones, ni ser cómplices de sus falencias. Creemos que en las actuales condiciones socioeconómicas y culturales que originan y condicionan la marginación, sólo una fuerza real y organizada tendrá posibilidad de originar cambios válidos y duraderos.

A su vez, la magnitud de la problemática del marginado, su capacidad de presión, estará dada por un movimiento acorde a tal magnitud, ya que ni los movimientos reivindicativos personales ni los grupales alcanzan a modificar para nada la situación imperante.

Nuestro trabajo tiende a llegar al 25% de los marginados como mínimo y desde allí lograr una instancia de poder y movilización que abra camino de justicia para el 100% de ellos.

Pero ¿cómo llegar a esta instancia de movilización partiendo de una falta total de identidad comunitaria? He ahí el desafío de nuestra tarea. La construcción comunitaria de las viviendas es el inicio. Las reuniones semanales para resolver problemas concretos crean los primeros lazos de identificación grupal. El fatalismo, la abulia, la incapacidad de prever, se ponen de manifiesto y se ve su influencia sobre los otros integrantes del grupo. No se teoriza sobre la solidaridad: se presentan ocasiones concretas para ponerla en práctica. Las reuniones constituyen una escuela de convivencia, de adquisición de valores grupales, de participación, de control y evaluación. Las comidas familiares ('guisos'), la obtención de fondos con actividades en común (venta de empanadas, torneos de truco, fútbol, etc.) o las salidas de fin de semana tejen una red grupal y comunitaria. Pero esta etapa es sólo el comienzo, la permanencia de la organización es indispensable para avanzar. De ahí los centros comunitarios, ámbitos fundamentales en la tarea, para la cristalización de nuestros objetivos. El surgimiento de líderes comunitarios y la prueba de la fuerza grupal son procesos lentos, donde sólo la persistencia de objetivos en el tiempo permite los logros deseados.

Otra de las modalidades que pretendemos modificar es la de 'beneficencia': la actitud de 'dar' al marginado, que no es más que una cara de la moneda del 'dar para recibir'. Por principio, la vivienda no se regala, sino que tiene un precio concreto que debe pagar el adjudicatario. El esfuerzo de la familia marginada para cubrir las cuotas semanales constituye otro camino más para que se sienta digna de lo que realmente es suyo.

La vivienda no es el único problema del marginado; la salud, la educación, la alimentación, la exteriorización de sus anhelos y la evangelización son aspectos que hacen a un todo y deben ser encarados en conjunto y al mismo tiempo. De esta forma la validez de cada tarea se consolida al responder al todo.

Nuestros planes son llegar al 25% de las actuales familias marginadas de Santa Fe, construir 3 000 casitas en seis años (véase el cuadro 1).

Desde el comienzo partimos de un presupuesto: queda el 75% de los marginados viviendo en ranchos, de los cuales no nos desentendemos sino que constituyen también para nosotros exigencias de solución. ¿Quién debe dar solución a ese 75%? La sociedad santafecina a través de sus canales normales de construcción del bien común: el Estado. Esa red burocrática e insensible tiene que ser motivada y presionada para que cambie sus prioridades actuales en pos de una verdadera justicia social.

En vista de estos objetivos ya estamos trabajando en dos ámbitos oficiales concretos: las vecinales y la Municipalidad de Santa Fe. Durante el segundo semestre de 1986 construimos diez viviendas en forma conjunta con una entidad vecinal, la del barrio San Lorenzo. Se trataba de familias desalojadas por una nueva redistribución urbanística del barrio. La vecinal gestionó y obtuvo la adjudicación de terrenos en el mismo barrio para dichas familias y realizó la coordinación de la construcción de viviendas. Este plan se hizo de acuerdo con nuestras modalidades y exigencias. Actualmente ya está terminado y se está pronto a comenzar quince nuevas viviendas, enmarcadas en las mismas condiciones.

También iniciamos puntos de contacto con la Municipalidad a través de su departamento de Acción Social, el cual coordina las tareas de promoción social oficiales en los barrios santafecinos. Logramos un acuerdo de trabajo en conjunto por el cual la Municipalidad pone a nuestra disposición asistentes sociales para apoyo de las tareas de construcción de viviendas y aquellas que nacen de ella.

Estas tareas en común revelan los ejes de nuestra tarea y objetivos finales: la promoción real del marginado y el logro de una verdadera justicia social.

ASPECTOS CRITICOS DEL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDAS  
PARA LOS SECTORES DE BAJOS INGRESOS

Teodoro Sincosky  
(Argentina)

El fracaso en dar satisfacción a las necesidades habitacionales puede explicarse, entre otras, por razones financieras. Pero sostenemos, como hipótesis, que no ha sido, ni es, la insuficiencia de fondos líquidos para financiar la producción de un patrimonio de viviendas suficientes a la causa final de ese fracaso. Más bien de lo que se trata es de la desarticulación entre objetivos y metodologías de financiamiento.

En efecto, tanto el espíritu de las leyes estatutarias como los objetivos explícitos de las principales fuentes de financiamiento de viviendas son, precisamente, resolver el "problema de la vivienda" para los sectores más necesitados. Sin embargo, la política implícita, por lo menos de los intermediarios financieros del sector público argentino (el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el Banco Hipotecario Nacional y la Tesorería General de la Nación) ha sido la de destinar sus recursos financieros a "reproducir empresas constructoras" más que a producir viviendas para los sectores más empobrecidos.

1. Las experiencias no tradicionales

La mayoría de los proyectos encarados en forma autogestionada por las organizaciones de base en Argentina han contado con el financiamiento de fundaciones y entidades del exterior (Europa, Canadá, Estados Unidos) mientras que las contribuciones públicas y privadas locales han tenido una participación muy baja. En la mayoría de los casos estos aportes consistieron en los lotes que otorgaron los municipios.

Las múltiples experiencias que a escala relativamente pequeña han desarrollado las organizaciones informales de base con el apoyo financiero de los organismos más innovadores en materia de financiamiento (Banco Mundial, Naciones Unidas, organismos internacionales de desarrollo y fundaciones) han demostrado el camino correcto para alcanzar umbrales cada vez más altos en la satisfacción de necesidades habitacionales de los sectores más pobres de la sociedad. En efecto, es evidente que un proyecto de lotes con servicios, por ejemplo, no puede ser considerado como el objetivo por alcanzar. Las familias intervinientes podrán aspirar a una calidad más alta de vivienda. Sin embargo, esto implica adecuar los fondos públicos que se destinen a ese propósito a la capacidad económica y financiera de los hogares. Progresivamente se podrán ir alcanzando, en plazos razonables, umbrales más altos. En ese proceso los flujos de fondo serán proporcionales a la capacidad real de sus destinatarios.

2. Las políticas

Las políticas del Estado, por un lado, y el tercer sector de la economía, por el otro, tienen un grave compromiso: el primero, demostrar la capacidad de

flexibilizar sus esquemas rígidos de financiamiento de vivienda y desarrollo urbano para ampliar y diversificar sus mecanismos de asignar recursos. Los segundos deben demostrar que las propuestas ofrecidas como alternativas mediante el esfuerzo propio, la ayuda mutua, la autoconstrucción asistida, las cooperativas de vivienda y trabajo y, toda la amplia gama de programas mixtos, están en condiciones de dar una respuesta masiva, rápida y eficiente, esto es, maximizar las inversiones de las mismas familias y los aportes del Estado.

Es esencial alcanzar altos niveles de recuperación de los fondos asignados así como la descentralización de las decisiones sobre programas y proyectos. Esto mantiene los fondos rotatorios con cierto nivel de autosuficiencia y promueve la solidaridad entre los miembros de las organizaciones y entre las propias organizaciones. Y esto es así, porque el problema de las decisiones centralizadas a escala nacional e incluso de provincia hace perder el sentido de contribución a obras concretas por parte de los que deben amortizar los créditos y las viviendas obtenidas.

Por esto es esencial la participación de las asociaciones informales en los entes financieros en donde todos asumen las responsabilidades de los programas y proyectos. Para que sea posible se necesita una amplitud en los mecanismos de financiamiento en donde puedan intervenir los sectores formales e informales que promueva la libre asociación, diversifique las líneas de financiamiento y permita modalidades combinadas desde el punto de vista del aporte económico y financiero de los distintos sectores de la economía. Es por ello que debe plantearse a la comunidad la posibilidad de acceder a créditos individuales con amortización individual; pero también, deben poder concederse créditos a organizaciones de base con amortización del capital e intereses en forma solidaria. No debe descartarse, tampoco, la alternativa de otorgar créditos a organizaciones pero que tanto la construcción como la amortización sean individuales.

El Estado ha de contribuir a la oferta de infraestructura urbana (agua, luz, alcantarillado, vías de acceso) incluso en forma subvencionada, integrando fondos para que las organizaciones de base actúen específicamente sobre la vivienda.

### 3. La experiencia del Instituto Patagónico de Desarrollo Social

Con este planteamiento el Instituto Patagónico de Desarrollo Social (IMPADES), como organización técnica no gubernamental, desarrolla actualmente dos líneas programáticas: la primera, está relacionada con el mejoramiento del hábitat y consiste en asistencia técnica para elaborar y ejecutar un proyecto de mejoramiento y asistencia crediticia para la compra de los materiales gracias a un financiamiento no tradicional. Esta línea sirve como complemento de la acción de los grupos e individuos que, con su propio esfuerzo y capacidad de ahorro y sin apoyo financiero o técnico, han logrado levantar sus alojamientos.

La otra línea programática apunta a estructurar la acción del sector formal e informal. El Estado aporta un sistema tecnológico y asistencia técnica para la construcción (ideado por el Instituto Provincial de la

Vivienda y Desarrollo Urbano del Chubut), terrenos e infraestructura. El IMPADES se encarga de la organización, ejecución y evaluación del proyecto. Los usuarios aportan su mano de obra para autoconstrucción.

El financiamiento tanto de la línea de mejoramiento del hábitat como de la ejecución del proyecto de autoconstrucción asistida es de una fundación extranjera, la Fundación Interamericana (IAF). Parte de nuestra estrategia consiste en demostrar al sector formal, que, a través de una acción mancomunada, es enorme la capacidad del sector informal para un uso más racional de los recursos.



MEDIDAS PARA REFORZAR LA PARTICIPACION DEL SECTOR INFORMAL EN EL  
MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA PARA LOS MAS POBRES

Susana Murphy  
(Argentina)

Para fortalecer la participación de los sectores más pobres en el mejoramiento de su hábitat es preciso reconocer, de partida, que este proceso implica la interacción entre diversos protagonistas, representantes de sectores sociales distintos.

Los principales en nuestra realidad son:

- Los pobladores, que son los protagonistas centrales;
- El Estado, como proveedor de los medios necesarios para arribar a soluciones;
- Los técnicos, sean de organizaciones no gubernamentales o de distintos ámbitos estatales, en que su acción depende de decisiones políticas; y
- Las empresas, fabricantes de insumos, partes de vivienda, etc.

Todos ellos tienen intereses propios y sólo cuando éstos se definen y concilian es posible llegar a soluciones integrales. Por ello planteamos la necesidad de una solución coordinada para aplicar medidas concretas, con objetivos que abarquen la integralidad del problema.

Esta idea básica exige la formulación de estrategias, condicionadas en gran medida por la situación política global. La evolución de nuestro trabajo (Fundación Vivienda y Comunidad) puede dar una idea de cómo esta acción se ha ido adaptando a la realidad en que se ha desarrollado. Comenzamos en una situación de represión generalizada, con escasos espacios de participación y un protagonista ausente en la generación de soluciones y presente para provocar problemas: el Estado.

Había una necesidad inmediata, producto de la erradicación de villas de emergencia en Buenos Aires, y un papel predominante de nuestro grupo como entidad intermedia de apoyo. La participación de los pobladores se circunscribía a los límites del proyecto, con un poder de decisión restringido a algunos de sus aspectos.

Al insinuarse una apertura hacia la democracia, promovimos, desde algunas organizaciones no gubernamentales, una acción conjunta con algunas organizaciones de pobladores a través de la cual formulamos una propuesta de "líneas de acción en vivienda popular", que se presentó a futuros sectores de poder político.

Actualmente, dentro del proceso democrático, el espacio de participación comienza a ampliarse. El Estado ya no puede estar ausente y genera algunas iniciativas, en general, como experiencias piloto, aún sin tener una línea de política en materia de vivienda demasiado clara. Los pobladores recuperan de

a poco su protagonismo, sus organizaciones, su poder para plantear sus propias necesidades y presionar por soluciones factibles.

Y nosotros, como organización no gubernamental, vemos que las líneas de acción ya no pueden dirigirse a un solo sector, sino que se orientarán a crear un espacio concreto de articulación para la definición, más allá de soluciones puntuales o coyunturales, de políticas integrales que abarquen los distintos aspectos del problema, sobre todo la redistribución de los recursos destinados a vivienda según las necesidades reales.

Creemos, además, que lo masivo del problema exige medidas que potencian la capacidad de los distintos protagonistas sociales y que hay, también, una responsabilidad que nos cabe a las organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones de pobladores con respecto de la transmisión de las experiencias cumplidas y de la difusión de las soluciones no tradicionales.

Con estas bases, como estrategia en nuestra labor, estamos concretando algunas actividades que podemos resumir así:

- Asistencia técnica integral. Se incorporan a las propuestas de solución las posibilidades que brinda el Estado, con el objetivo, no sólo de obtener fondos, sino de conocer estos procesos y de contribuir con una evaluación crítica y participativa a la propuesta de políticas adecuadas a la realidad de los sectores de bajos recursos (Proyecto de autoconstrucción incluido en el Programa TECHO del Banco Hipotecario Nacional).
- Obtención de tierra o legalización de tenencia que, en muchos casos, es el punto de arranque para el mejoramiento. (Apoyo técnico para la elaboración de la Ordenanza de Cesión de Tierras; Programas de remodelación urbana; Programa --en preparación-- de lotes urbanizados, en el que se propone la participación de organismos estatales a distintos niveles.)
- Asesoramiento a grupos técnicos privados que actúan con las comunidades de base; a algunas Municipalidades que comienzan proyectos con objetivos de participación popular; y a los grupos de base, en el diagnóstico y formulación de sus propios proyectos.
- Capacitación como medio de potenciar las posibilidades de autogestión de los grupos de base (Curso de promotores de base e incorporación de esta función en el proyecto de autoconstrucción).
- Apoyo en forma de subsidio o crédito, según los casos, a organizaciones comunitarias para solucionar problemas puntuales, como inicio, complementación o consolidación de proyectos en diversos aspectos, por ejemplo, infraestructura, generación de fuentes de ingresos, construcciones comunitarias, etc.
- Revisión crítica de la acción de los asesores técnicos para el fortalecimiento de la autogestión en las organizaciones de base (Proyecto de investigación).

Estas estrategias, tendientes a ampliar el alcance de las soluciones, no serán suficientes si no hay una decisión política que marque como prioritaria la atención de las necesidades básicas de los sectores de bajos recursos.

Al respecto quiero acotar que, como técnicos, con un trabajo desarrollado en contrato directo con los pobladores, podemos con cierto grado de certeza definir las medidas necesarias para ampliar su participación en las definiciones de solución para mejorar su hábitat, pero estamos incurriendo en una primera contradicción: lo estamos haciendo con la ausencia casi total de sus representantes. Su presencia en estas discusiones sería probablemente un primer paso concreto hacia una verdadera participación en la toma de decisiones sobre temas que les atañen directamente.

## EL TERCER SECTOR: ¿LA CENICIENTA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO?

Horacio Fischer  
(Argentina)

### Introducción

Como en el famoso cuento, el tercer sector aparece como la Cenicienta andrajosa que se convertirá en princesa por arte de magia, pero que al acabar el sortilegio volverá a su estado anterior. Luego de una incansable búsqueda, el enamorado príncipe la encuentra y la hace su esposa, elevándola a la categoría social más encumbrada.

He usado este cuento como introducción a una serie de interrogantes que nos hacemos los que trabajamos con los grupos sociales más relegados y vivimos realidades, acunamos fantasías, nos desilusionamos y volvemos a ilusionarnos. ¿Estamos buscando un modelo de relación entre los humanos que interrumpa este, al parecer, inexorable camino hacia el mundo que Orwell nos describía en 1984 o hacia la tercera (y última) guerra mundial? ¿Estamos buscando al tercer sector como "consorte" para compartir el poder, dado que la creciente revolución de las aspiraciones de ese sector puede desbordar el orden establecido? ¿Deseamos que dejen su estado de marginación para incorporarlos a las urgentes necesidades de consumidores que tienen el voraz mercado productor?

Siguiendo el cuento, ¿serán los sectores primero y segundo los príncipes que incansablemente buscarán hasta encontrar a la princesa? En realidad, ¿vivirán los integrantes del tercer sector la fantasía de la Cenicienta? ¿Habrá que recurrir a un sortilegio? ¿Y éste existirá?

Es innegable que todavía la sociedad humana no ha encontrado el mecanismo para dar respuesta a las acuciantes situaciones del sector pobre de ella, en lo atingente a cubrir decorosamente sus necesidades básicas. ¿No ha querido, no ha sabido o no ha podido? O lo ha temido. ¿Y si intentamos, basados en principios de libertad y justicia social hacer un uso racional de los recursos y hacer posible así la modificación del modo de relación entre los seres humanos?

El tercer sector tiene una estructura psicosocial derivada, en gran medida, y mantenida por condicionamientos socioeconómicos que forman una cultura de la pobreza, que a su vez induce la conducta de quienes pertenecen a ese sector. La desesperanza, la vivencia que se tiene del tiempo, los lazos afectivos y la vida familiar, la inestabilidad de sus vidas signadas por la irregularidad e insuficiencias de los ingresos han producido en vastos grupos de ese sector una actitud mesiánica, la espera del Salvador, que igual que en el cuento, trastroque de la noche a la mañana la crítica situación en que se encuentran.

¿Tienen los hombres y mujeres integrantes del tercer sector valor como seres humanos tanto para ellos mismos como para quienes no están en el

sector? La respuesta que buscamos ¿estará en hacerles cobrar conciencia de la necesidad de crecer y desarrollarse, con apoyo, pero sin esperar de los sectores primero y segundo la solución redentora? El paternalismo tuvo ya su oportunidad y las realidades circundantes muestran a las claras su fracaso. Solamente cuando el hombre toma conciencia de su realidad y de las posibilidades de modificarla es cuando las modifica. Individualmente es imposible: ¿se logrará mediante un accionar conjunto y solidario?

Apuntamos a un cambio de mentalidad en que se transforme el proceso de desarrollo en un continuo movimiento de ensayos sucesivos. Mediante el aprovechamiento de los recursos materiales, en el más amplio sentido, haremos posible el crecimiento cualitativo y cuantitativo de los recursos humanos que generarán las tendencias hacia el bienestar social, del cual la vivienda forma parte.

¿Existe posibilidad de transformación social sin la participación plena de los protagonistas? Esto plantea otras interrogantes: ¿quiénes son los protagonistas? Si respondemos con criterio sistemático, diríamos, simplificando, que el mundo es un sistema y por ende los sectores primero, segundo y tercero son subsistemas. La interrelación entre ellos existe, pero el problema está en que el papel asignado a cada protagonista no tiene la misma dimensión y muchas veces la entrada en escena, a pesar de que algunos protagonistas conocen de memoria sus parlamentos, está incoordinada y la obra se transforma en un diálogo entre sordos.

¿Están realmente dispuestos los sectores primero y segundo a promover el crecimiento y desarrollo del sector tercero para que desaparezca como tal, y se diluya entre los anteriores?

Aunque quedan otras interrogantes, creo conveniente, para analizar el problema que nos convoca en este foro, dividirlo, sin trazar una división tajante entre ellos, en enfoques axiológico ideológico-político, e instrumental.

### 1. El enfoque axiológico

El tema en estudio es una manifestación de la conducta la que está determinada por la naturaleza humana, especialmente lo que significa ser persona. Existe, y siempre ha existido, una conexión entre los esfuerzos por definir el significado de la naturaleza humana y los esfuerzos por controlar la conducta humana. Este es un rasgo constante de la existencia social humana y su análisis, en cualquier instancia lleva a mostrar las conexiones que derivan de los intereses y de los objetivos de individuos o grupos poderosos. "Significado" y "poder" son dos aspectos de una continua lucha entre fuerzas socialmente antagónicas que se revela por medio de las disputas para regular la conducta de los "demás".

¿A qué se llama "control de la conducta"? Para Ubrich y Col es "simplemente la manipulación de las condiciones ambientales en la que está inmerso un individuo a fin de lograr una modificación definida de su conducta, obteniendo un comportamiento nuevo, una reafirmación o un cambio en la tendencia del individuo a conducirse de una manera estándar, o a la

eliminación de patrones adquiridos en el pasado". (Control of human behavior, Glenview Ill., Estados Unidos, Scott Voersman, 1966.)

El control de la conducta humana es tema de la máxima importancia para cualquier sociedad y el uso de la definición citada ha hecho posible una suerte de gatopardismo social. Decir que la conducta de un ser humano puede verse modificada simplemente mediante el cambio de las condiciones ambientales es una generalización poco científica. El peligro de esa definición reside en que no tiene en cuenta que el control de esos cambios en un determinado contexto social puede tener el propósito de controlar la conducta de otros seres humanos. Precisamente, porque los esfuerzos por controlar la conducta humana se dan en un contexto social, es imprescindible que lo consideremos como algo más que simplemente la manipulación de ciertas condiciones materiales con el fin de lograr una modificación definida de la conducta.

Existe una tendencia a tratar cada conflicto como si fuera un fenómeno aislado, y en lo concerniente a "significado" y "poder" como si existieran dos feudos diferentes, pero que en verdad se hallan en la vida social humana estrechamente interconectados. El primer feudo: el significado de qué es un ser humano, engloba una gama de diferentes sistemas conceptuales v.g., teológicos, filosóficos, científicos, artísticos, económicos, cuyo denominador común es su esfuerzo por definir el mundo en términos de existencia y finalidad humanas. La integración o la colisión de tales sistemas conceptuales sobre el "significado" deben tenerse presentes para aportar propuestas al tema de este foro.

El segundo feudo es el dominio del poder. En cualquier lugar a un tiempo dado existe un propósito socialmente organizado para dirigir el curso de los asuntos humanos. Este ámbito engloba la conducta política de los seres humanos en cualquier grado de complejidad social y se sabe que la conducta política supone, con frecuencia, cierta medida de conflicto entre fuerzas sociales antagónicas. Esas disputas suelen revelarse como disputas sobre lo adecuado o justificado de determinadas clases de conductas, y los esfuerzos por resolverlos están habitualmente marcados por los intereses que cada una de las fuerzas antagónicas realiza para ejercer el control de la conducta de los demás. Puede entenderse el ejercicio del poder político como el ejercicio del control de la conducta y viceversa.

Los enfrentamientos cuyo motivo es lo apropiado o justificable de una conducta y los intentos socialmente organizados por regular la conducta humana, tienen lugar en la interrelación entre el ámbito del "significado" y el del "poder". Esta interrelación refleja el sistema de organización social en una época, lugar y circunstancia cualesquiera.

En una sociedad en que la política social se guía por los principios de la razón, de la lógica y de la justicia, es decir, donde el poder funciona racionalmente, podrá esperarse que los esfuerzos sistemáticos por regular la conducta de los individuos o grupos correspondan con lo que, para el poder, son las características esenciales en tales individuos o grupos.

Lo que la gente cree sobre la naturaleza esencial de los seres humanos influye poderosamente en las expectativas sociales. Tales creencias tienden a

configurar los modos de tratar a las personas en un contexto social dado, modos que, a su vez, influyen poderosamente en cómo se comportan los seres humanos. Las ideas sobre la naturaleza humana tiene consecuencias en la política social y derivaciones en el control de la conducta.

Si las ideas concernientes a la naturaleza humana pueden conformar realmente la realidad social, merecen ser consideradas como poderosos instrumentos de control social. Es precisamente a causa del carácter autorrealizador de las expectativas sociales por lo que es necesario insistir en la importancia de tratar las definiciones de la naturaleza humana y las medidas de la diversidad humana, además de los elementos materiales y de las técnicas de las que se sirve el control de la conducta.

¿Qué determina el hecho que una idea dada sobre la naturaleza humana, sobre el valor asignado al ser humano, constituye o no la base de la racionalización de un determinado objetivo de política social o justifique o no una forma concreta de control de la conducta? Las relaciones específicas entre ideas sobre el valor del ser humano existen y los programas de control de la conducta existe (y existieron) en cualquier sociedad, lo que puede comprobarse con solo repasar los libros de historia. Los esfuerzos socialmente organizados para controlar la conducta, en realidad ¿no serán solo los intentos de "unos" por controlar la conducta de "otros"?

No pongo en duda necesariamente la legitimidad moral y ética del proceso por el cual las ideas sobre la naturaleza humana y las técnicas de control de la conducta estén relacionadas entre sí y los intereses organizativos de poderosos grupos sociales. No digo que el control de la conducta en si sea malo, ni que haya algo inherentemente siniestro o conspirativo en la existencia de una conjunción entre los esfuerzos destinados a regular la conducta humana, a mejorar los asuntos públicos y los consagrados a describir la naturaleza humana.

Por el contrario, dicha conjunción es una característica política definitoria de todos los sistemas sociales y resulta posible aprender algo del funcionamiento de un sistema social analizando la estructura de algunos de sus subsistemas específicos e identificando qué configura sus recíprocas relaciones.

## 2. Enfoque ideológico-político

El problema central de los países subdesarrollados no es tanto la falta de capital como la carencia de una organización social capaz de reunir y dirigir los recursos existentes hacia el desarrollo colectivo. La movilización y organización de los sin techo en torno al problema de la vivienda ha tenido y tiene con frecuencia el carácter de contestatación a un sistema de producción y dominación que los excluye. Cuestionarían así la distribución de los recursos nacionales, uno de los cuales es la vivienda.

Muchos autores consideran a estas poblaciones como zonas de desorganización social en función de las formas diferentes de comportamiento económico y social respecto del resto de la población. Eso no siempre es así, pues muchas veces poseen una cohesión interna dada por compartir el mismo

espacio vital o hábitat, necesidades comunes, creciente conciencia de su marginación y sus diferencias con respecto a los grupos de los que quedan excluidos o separados. También los grupo dirigentes adquieren conciencia de su presencia y los ven ora como una amenaza que debe ser controlada, y en lo posible erradicada, ora como una realidad que requiere urgente y justa solución.

Mientras su dispersión en las zonas rurales o rural-urbanas mantenía a los grupos marginales alejados de toda organización y conciencia, su posibilidad de presionar para obtener un mejoría en sus condiciones de vida eran prácticamente nulas. Pero, marginados en las ciudades y en continuo contacto con pautas de consumo más elevadas y de difícil acceso, esta no conciencia se hace imposible.

En este hábitat van adquiriendo noción de sus derechos y de la injusticia de la situación en la que están sumidos y van perdiendo la resignación que los caracteriza cuando están dispersos. A medida que aumenta esa conciencia van surgiendo organizaciones que les permiten cubrir ciertas necesidades o expresar (o imponer a veces) sus propias reivindicaciones. Dentro de las organizaciones surgidas de las necesidades de abastecimiento y mantenimiento del grupo hay una gama muy grande. Están permitidas y alentadas por los grupos dominantes oficiales o privados, en la medida en que no trascienden los límites del barrio o de la villa.

¿Que ocurre cuando cualquiera de estas organizaciones comunitarias contiene proyectos más ambiciosos que proponen un mayor grado de cuestionamiento del sistema? Este intenta controlarlos de varias maneras. Es muy común que el objetivo de esas organizaciones no coincida o entre en colisión con los fines sociales institucionalizados y por ello sea visto como una desorganización social por los grupos dominantes. Con frecuencia, la respuesta a sus luchas es represiva e invalidante (física, social, psicológica y económicamente) ya que los sectores adinerados consideran que la inclusión de los intereses de los marginados lesiona sus propios intereses.

Las reacciones de los marginados no suponen una conciencia estratégica de un proyecto político. Constituyen formas organizativas rudimentarias, producto muchas veces de las negociaciones que el sistema mismo le impone. Existe un proceso de movilización alrededor del problema habitacional y uno de sus principales protagonistas son los grupos marginados, los subocupados y los sectores más pobres de la clase trabajadora. Queda por ver el papel político de esas formas de organización poblacional en la medida en que significan diferentes grados de cuestionamiento a los patrones de dominación.

El control de la distribución del espacio es una medida concreta que expresa una decisión política de integración a nivel local, regional o nacional y actúa contra las causas de la marginación. Los programas de equipamiento social, la vivienda por ejemplo, forman parte del sector de servicios del Estado. Su objetivo global intenta la acción en los distintos segmentos de la población en forma coordinada con los demás sectores de servicios del Estado. Este proyecto incluye en una estrategia única y complementaria de un modelo económico integral.



La consigna de esta estrategia pasa por no perder de vista el verdadero interlocutor de sus programas: el ser humano individual y grupalmente considerado más allá de su papel en el engranaje económico. Parece que la solución del problema se hubiera centrado en las dimensiones de la oferta y la demanda de viviendas y en las posibilidades de corregir su influencia por medio de políticas parciales.

Los límites de la estructura productiva que condiciona el acceso al consumo de los bienes colectivos están dados por la rigidez de la relación de propiedad del espacio y por la falta de intervención estatal.

Uno de los fracasos para dar solución al problema habitacional ha sido la falta de objetivos políticos y recaudos legales que posibiliten una acción eficiente del Estado en función de una redistribución de los recursos en forma más equitativa.

### 3. Enfoque instrumental

"No se tiene vivienda porque se es pobre y se es pobre porque se quiere, porque no se tiene iniciativa, se carece de laboriosidad y de deseos de progresar, condiciones sin las cuales es imposible que una persona se incorpore productivamente a la sociedad, por más vivienda que se les proporcione." Si realmente esto fuera así no habría mucho que discutir. Sólo habría que concentrar los esfuerzos donde hubiera mayores probabilidades de obtener buenos resultados, trabajar con individuos y grupos animosos, progresistas, con fe en el futuro y dejar que la implacable dinámica social operara su limpieza, eliminando por selección natural a amplios sectores irrescatables.

Casi nadie se expresaría así, pero cuánto de ello está implícito en la política de vivienda y en la política social general de las naciones en desarrollo. Pero no es esta la actitud, el darwinismo social es un genocidio embozado y la aplicación de él es la expresión de una necesidad y ceguera de los dirigentes de los grupos de poder, que no son capaces de reconocer el valor de la vida en los marginados. Al considerarlos como el instrumentum vocale de los romanos (la herramienta con habla) están condenándolos de antemano pues no confían en que puedan ser ellos los artifices de la modificación de su actual status de marginación.

Al tercer sector se lo identifica con la miseria. Al mencionarla no siempre se hace referencia a la incapacidad o desaprensión de una sociedad que tampoco es capaz de proporcionar a esos pobladores una infraestructura de servicios elementales. A la marginalidad se la asocia con falta de participación, considerada por muchos como rasgo fundamental de la primera. Los sistemas políticos imperantes en varios países latinoamericanos obligan a relativizar los términos. El ejercicio del poder es tan sectorial, y tan restringida la participación de amplios sectores de la población en la toma de decisiones, que este enfoque debe usarse con extrema cautela.

Entre los muchos obstáculos para arribar a soluciones efectivas se destacan: la magnitud del problema, las prioridades de quienes detentan el poder, la pobreza y la planificación inadecuada. Son muchos millones de

personas las que carecen de vivienda adecuada. La demanda masiva exige una movilización tal de recursos para llenar esa carencia que los gobiernos no están en condiciones de dar una respuesta.

Las prioridades que adjudican los gobiernos y los grupos de poder a los problemas de sus países no siempre coinciden con las aspiraciones de los componentes del tercer sector. Esta situación se agrava cuando las posibilidades presupuestarias son limitadas y los grupos dirigentes no están dispuestos a sacrificar metas, simplemente para proporcionar viviendas a los pobres.

Vinculado con las dos circunstancias mencionadas está el hecho de que los mismos afectados son los que tienen menos posibilidades de hacer aportes para la solución de su propio problema.

Como para obtener una productividad óptima que haga posible reducir la magnitud del fenómeno es necesario producir una cantidad y una calidad de viviendas que dependen de las posibilidades de recuperación de las organizaciones o entidades que realizan los programas de edificación, entraríamos en un callejón sin salida.

Cuando trabajosamente se reúnen los fondos para cumplir los planes oficiales o privados de vivienda, suelen seguirse direcciones que la experiencia ha demostrado erróneas:

a) Los patrones de construcción son extraños a los modos de existencia de los destinatarios y esto determina desuso o mal uso, desperdicio, carencias y deterioros diversos de las viviendas proporcionadas;

b) Esos modelos implican un costo que los beneficiarios originales no pueden sufragar y entonces las casas van a parar a manos de los estratos sociales con mayor capacidad de pago;

c) En la búsqueda de reducción de costos se adquieren tierras más baratas pero localizadas en la periferia de la ciudad, que por su gran alejamiento de las zonas de trabajo de los adjudicatarios resultan onerosas por los gastos adicionales de transporte que originan y son entonces evitadas por gente que prefiere vivir peor, pero cerca de los lugares que le interesan; y

d) Los planes de vivienda, con frecuencia, significan que en los nuevos asentamientos se quiebran, al reubicar las familias, los lazos afectivos comunitarios. Estos no deben subestimarse porque son valores para las personas implicadas y pueden determinar la desertión de aquellas de esos planes. En lugar de desmembrarse esas relaciones deberían aprovecharse para sumar un interés comunitario a la solución del propio problema de la vivienda.

Por caros, por alejados, por rígidos, por disgregadores, los pocos nuevos barrios que se llegan a construir son desestimados, sufridos, criticados, arruinados o simplemente inalcanzados por los pobres.

#### 4. Participación de los usuarios

Se ha mencionado la escasez de recursos, los costos elevados, los modelos trasplantados, la ubicación inconveniente, pero no se ha hecho referencia a que todo esto suele estar manejado con un enfoque paternalista, que se justifica por la debilidad e insolvencia de los supuestos beneficiarios.

No niego que sea una intención plausible la de proporcionar una solución para los que carecen de vivienda digna. Frente a la carencia que padecen cualquier respuesta es buena porque el contraste hace pensar que será mejor que la pobre realidad actual. Este es un planteamiento simplista en el que reinciden planificadores, urbanistas, sanitaristas y por supuesto políticos. Se procede como si hubiera un modelo comprobado e indiscutible de vivienda adecuada, y con esa seguridad se espera que las personas beneficiadas acepten, adopten y hasta aplaudan esos modelos.

No existe una respuesta universal para el problema de la vivienda. La búsqueda sin prejuicios y la consideración atenta de las circunstancias concretas de cada situación, son mecanismos básicos para hallar buenas soluciones.

Existen numerosas experiencias en todo el mundo basadas en la autoayuda. Ellas muestran la conveniencia y aún la necesidad de que surjan y se fortalezcan formas de organización comunitaria de los pobladores. Desde el momento en que se valora económicamente y aprovecha socialmente el propio trabajo de los usuarios, el punto de mira cambia radicalmente: aquellos participan, aportan sus ideas e intereses y se convierten en el motor del proceso.

Para que lo anterior se cumpla es necesario incorporar dos ideas motrices: que la convivencia organizada supone grandes problemas que superan las posibilidades individuales en la búsqueda de soluciones; y que la unificación de los esfuerzos en pro de metas comunes dinamiza recursos y energías en cantidades consideradas.

Existe un modelo de organización que sustenta esas ideas: la cooperativa. Pero en los países en desarrollo este modelo y el movimiento cooperativo enfrentan grandes limitaciones que mucho tienen que ver con la indiferencia del segundo sector, los intereses del primer sector y los patrones socioculturales que modelan la conducta humana hacia un egocentrismo casi suicida.

Las cooperativas no son entidades de beneficencia, ni hadas que pueden obrar milagros. Son entidades de servicio. Y está probado que son capaces de movilizar las potencialidades de los grupos humanos para el logro de un objetivo común. Los fracasos deben servir de enseñanza y estímulo para corregir el camino que nos llevó a ellos.

Como en muchos casos las cooperativas carecen de estímulos y facilidades y se ven reducidas a sus propias fuerzas, deben apuntar a los estratos sociales que poseen cierta solvencia, quedando excluidos los grupos que más necesitan vivienda pero tienen la menor capacidad de pago, si tienen alguna. Parecería que las cooperativas no pueden ayudar a nadie más que a aquel que

pueda ayudarse a sí mismo y si hay gente que no posee casa porque no tiene medios, está fuera de las posibilidades de las cooperativas y corresponde que el Estado, como representante de la sociedad, se haga cargo. Surge entonces la pregunta ¿es realmente así? ¿son impotentes las cooperativas para contribuir a que también los más pobres logren una vivienda digna?

Si el Estado, el segundo sector, no sólo tolera sino también estimula y apoya el desarrollo de esas instituciones sin fines de lucro, destrabando los frenos legislativos, políticos y administrativos la situación sufrirá un cambio fundamental.

¿Cuál es la tarea de las cooperativas?: movilizar la energía de los pobladores; canalizarla por la vía de las metas comunes; crear el mecanismo de participación que normalmente falta; potenciar y utilizar en grado óptimo los escasos medios; relacionar las fuentes de recursos intrasectoriales y extrasectoriales, tanto humanos como materiales y financieros; y educar hacia una conducta de participación solidaria como respuesta racional y concreta a los problemas esenciales y al logro de una convivencia en paz y libertad.

Las cooperativas de vivienda y las de crédito, mancomunando esfuerzos, racionalizando recursos, creando un espacio común podrían cumplir los objetivos de su creación.

Si además existe una relación de complementariedad con el Estado, al inducir éste experiencias de organización que son suscritas o revisadas por los pobladores, haciendo posible que la negociación entre pobladores y Estado redefina a cada paso el proceso hasta el logro de la vivienda, estaría asegurada la participación de los destinatarios de la vivienda al estar presentes en las instancias de decisión.

Las cooperativas, en este caso las de vivienda, enuncian proyectos que tienen algo de permanente y no se agotan en la adjudicación de viviendas a sus miembros. En realidad allí comienza una aventura de convivencia que debe estar dirigida a conformar un verdadero hábitat o espacio vital del cual la vivienda digna es sólo una parte pero básica e insustituible.

Las cooperativas representan un modelo de una forma alternativa de vida que, al propender al quehacer conjunto hacia metas comunes, es una respuesta para el problema central de los países subdesarrollados que no es tanto el problema del capital como la carencia de una organización social capaz de reunir y dirigir los recursos existentes hacia el desarrollo colectivo.

Facilitar la adquisición de vivienda para los estratos más pobres de la sociedad no es tarea sencilla. Pero es un cometido que vale la pena emprender, y que no parte de un prejuicio positivo hacia los pobres. Estos no son mejores ni peores que los grupos más solventes de la sociedad.

Solos no pueden construirse casas decorosas, pero instruidos y apoyados adecuadamente, por vía de la cooperación, y allegando recursos extrasectoriales, pueden no sólo conseguir una casa digna, sino construir un hábitat a la medida humana.

El gran pensador argentino, José Ingenieros, nos enseñó a "buscar lo imposible para lograr lo bueno posible"; que con esfuerzo solidario el llamado tercer sector sea sólo un recuerdo de un mundo que pasó.

El mundo que pasó

El mundo que pasó  
se fue con él  
y con él se fue  
el mundo que pasó

El mundo que pasó  
se fue con él  
y con él se fue  
el mundo que pasó

El mundo que pasó

El mundo que pasó  
se fue con él  
y con él se fue  
el mundo que pasó  
El mundo que pasó  
se fue con él  
y con él se fue  
el mundo que pasó  
El mundo que pasó  
se fue con él  
y con él se fue  
el mundo que pasó  
El mundo que pasó  
se fue con él  
y con él se fue  
el mundo que pasó

## LAS ECONOMIAS INFORMALES EN LAS CIUDADES INFORMALES

Fabio Cecil Eraso  
(Colombia)

Si bien el sector informal o tercer sector de la economía no es característica exclusiva de las economías de mercado en desarrollo, si es uno de sus rasgos distintivos. No es un área determinada de la economía, sino una penumbra que cubre todas las áreas económicas (producción, comercio, servicios) sin que haya áreas absolutamente informales.

La informalidad se da en tanto el aparato normativo del Estado que regula la economía hace que los costos por permanecer en la esfera formal superen las posibilidades de ingreso de la empresa informal. El escenario para la aparición y proliferación de actividades económicas informales es la aparición de la ciudad informal, generada por una acelerada urbanización. Pero ésta es a su vez, la resultante de fenómenos de violencia política que empujan al campesino a buscar seguridad en la ciudad (en Colombia entre los años 1946-1960 la correlación campo-ciudad varió a favor de esta última como resultante del fenómeno político llamado "violencia"); de la falta de fuentes de empleo e ingreso en el sector rural o ciudades intermedias y pequeñas; de los programas gubernamentales que estimulan la construcción urbana como estrategia de generación de empleo no calificado; y de la revolución de las comunicaciones que ha apresurado la toma de conciencia individual y colectiva sobre la búsqueda de mayor bienestar o de la simple supervivencia. La llamada revolución de las expectativas crecientes alimenta sin medida este fenómeno incontenible de las formaciones urbanas.

En ese marco la planificación urbana no tenía cabida y el crecimiento espontáneo, anárquico e ilegal de la ciudad perturba constantemente el ámbito de la planificación de las ciudades.

Estos procesos incontrolados de urbanización alimentan tendencias polarizadas. El núcleo original tiende a deteriorarse en la misma medida en que los asentamientos periféricos espontáneos generan factores de presión que se vuelcan sobre el interior de la ciudad en busca de sustentación para sobrevivir. A su vez, la incapacidad para asimilar esta penetración por la ciudad informal, hace que los centros tradicionales empiecen a desintegrarse por la fuga de sus habitantes originales, en busca de refugios también periféricos pero antagónicos con los nuevos reductos informales. Esta eclosión urbana segmenta las ciudades en fracciones encontradas: un centro en destrucción y deteriorado ambientalmente; un norte con equipamientos comunitarios y accesibilidad óptima y un polo sur tugurial, con escaso equipamiento social, pésima accesibilidad y sobrepoblado.

El espacio público se convierte así en el campo donde concurren elementos irreconciliables que, en su pugna permanente, alejan cada vez más las posibilidades de ordenar el desarrollo urbano.

Los barrios de periferia informal desprovistos de servicios y de fuentes de empleo, con alta carga habitacional y poblacional, son el caldo de cultivo

de las actividades informales, donde las formas imaginativas de la sociedad en su lucha por la sobrevivencia generan las economías del rebusque, muchas de las cuales rayan con la ilegalidad. El comprar y vender pequeñas cantidades de mercancías producidas artesanalmente en talleres familiares o de procedencia externa ilegal conocida como contrabando (ejemplo cigarrillos) se constituye en la principal actividad económica del informal, en lo que posteriormente se transformará en el puesto de venta ambulante o callejero. Los servicios marginales como lustrabotas, acarreo de mercancías y mercados, ventas de loterías, rifas, periódicos y revistas, recolección de papel, cartón, chatarra y otros materiales reciclables son los segundos renglones de actividad económica del habitante de la ciudad informal.

La planificación urbana ha ignorado la existencia del sector informal. El esquema de la ciudad ideal ha resultado siempre negado por la realidad cotidiana que perturba el ámbito de las áreas planificadas; se ha equivocado tanto en su tratamiento porque lo ha ignorado en su diagnóstico y las soluciones que se han aplicado han radicalizado los términos de relación entre los componentes del entorno urbano.

Es preciso entonces un firme compromiso político y una voluntad política para atacar de raíz las causas de la pobreza estructural que es también la fuente primaria de la informalidad. Pero al mismo tiempo resulta indispensable replantear el modelo de política urbana, sobre bases que se afirmen en la decisión de enfrentar con realismo el manejo de la ciudad y, en el caso particular de las economías informales, mal podrían seguirse adoptando posturas extremas de hostilización permanente o de indiferencia total. Ambos caminos conducen al agravamiento del problema y a la desintegración de la vida urbana, lo cual equivale cada vez a un desajuste social, en el que juega la propia suerte de la estructura institucional.

No hay solución posible sin la existencia de un acuerdo entre los sectores formales e informales con el aparato gubernamental, tales que generen una normatividad diferencial donde sea posible la supervivencia legal de todos los sectores económicos. El tratamiento del problema debe ser eminentemente pragmático. Es probable que deba abandonarse la idea de encontrar una fórmula única aplicable a todos los casos.

Casi por definición hay elementos diferenciales de tipo cultural y aún de motivación objetiva en el comportamiento de las economías informales. Por ello mismo, los enfoques deberán ser completamente desprevénidos y alejados de toda pretensión dogmática. Es obvio, entonces, que ni del lado del sector privado, ni del de los entes reguladores de la vida urbana, debería haber verdades preestablecidas.

El problema de las economías informales no es un asunto exclusivo de la economía formal, pues el aparato productivo en general, incluido el sector gobierno como ente regulador, tiene que ver para bien o para mal con las actividades económicas informales. Para el caso colombiano y latinoamericano en general donde las economías informales representan más de la mitad de las actividades económicas, es necesario crear desde ya las bases para iniciar un proceso de rescate de la economía informal y en especial las ventas ambulantes altamente infiltradas por el contrabando que desestimula y compite deslealmente con las producciones nacionales, pues claro que allí también

radica una de las oportunidades para que la industria nacional aproveche una fuerza de ventas que podría conquistar para su beneficio.

Podría en consecuencia concluirse que los procesos acelerados y anárquicos de urbanización atraen migrantes, con el espejismo del empleo no calificado, hacia las grandes ciudades, a donde llegan, se encuentran sin techo y sin trabajo, engrosando los cinturones tuguriales, invadiendo las vías en busca de empleo que no llega, recolectando y vendiendo miseria en medio de la indiferencia social y gubernamental, tallando palmo a palmo la nueva ciudad marginal cuya marginalidad no es un concepto puramente físico-espacial que diga relación con los fenómenos de pobreza de la periferia urbana. El marginalismo está en la totalidad de la ciudad. En algún momento ha podido ser, paradójicamente, el cojín que sirvió para neutralizar, en las formas imaginativas pero desesperadas que se inventa la economía del rebusque, la marcha hacia rebeliones de gentes acorraladas por las circunstancias. Es posible que ese colchón de salvación esté agotando su resistencia y convierta al escenario urbano en campo propicio para el anarquismo.

Antes de que eso suceda, el gran recurso humano que deambula en la ciudad informal debe ser rescatado como un imperativo de justicia, pero también como un gesto para sobrevivir y como una forma de recuperar el espacio urbano para todos para que las nuevas generaciones tengan una verdadera oportunidad sobre la tierra.



## REFLEXIONES PREVIAS A LA FORMULACION DE MEDIDAS

Alejandro Florián Borbon  
(Colombia)

En los últimos años el llamado sector informal se ha venido poniendo de moda, y cada día vemos cómo las distintas expresiones de este sector van recibiendo el bautizo y el reconocimiento de su existencia por parte del sector formal. A tal grado llega el entusiasmo que surgen oleadas de eventos como el que nos congrega. Pareciera que se hubiera descubierto la existencia de una raza de seres extraterrestres y la cúpula del sector formal no acaba de exclamar su admiración por este fenómeno descubierto y hasta han abierto sus espacios para que el mundo formal conozca de lo que son capaces esos seres extraños del sector informal. ¿Cómo? ¡hacen cosas! ¡comercian! ¡producen!.

Evidentemente sí, lo hacen, pero el sector informal no es ningún descubrimiento ni son seres extraños, son los mismos pobres marginados y destechados de siempre. Como introducción agregaría que para evitar confusiones y distorsiones de la realidad debemos llegar a un acuerdo para evitar los eufemismos y los adjetivos y calificativos técnicos, y llamar a las cosas por su nombre. Pobres a los pobres, hambre al hambre, miseria a la miseria y no acudir a términos como "sector informal" "asentamientos subnormales", etc., porque pareciera que debemos vestir, y además de etiqueta, la realidad para simplemente hablar de ella.

Los pobres, siempre en todas las culturas y épocas, han carecido de los elementos materiales para una existencia digna, humana. No vale la pena hacer una reseña de estas carencias porque todos las conocemos y presuntamente trabajamos para solucionarlas.

El crecimiento de la población y la migración a los centros urbanos ha generado en nuestros países grandes concentraciones de pobres que para su supervivencia interactúan dinámicamente en innumerables actividades para procurarse el sustento diario, el techo y ... quizás no más, porque la educación, la salud, la recreación, etc., son lujos que los pobres jamás llegan a tener o cuando menos no con la calidad y condiciones que merece cualquier ser humano.

Sin embargo, son los pobres quienes en nuestro país han urbanizado el 50% de las ciudades con sus propias manos, sin créditos, sin permisos, sin nada, y cuantitativamente absorben el 60% de la oferta de materiales (que produce el sector formal) y hoy el Estado y el sector formal se preguntan estupefactos ¿cómo lo hicieron? ¿cómo lo hacen? El Estado sabe cómo lo hacen y sabe también que incluso tolerando a los grandes urbanizadores piratas está aliviando la presión social que cíclicamente se agudiza, aplazando así sus acciones directas y condenando a la población a vivir en condiciones de miseria.

Incluso el Banco Mundial en un estudio que realizó sobre Bogotá exalta la producción de vivienda por estos medios "informales", reconociendo que, de

no haber sido así, la demanda insatisfecha por el Estado hubiera aumentado el descontento social, creando así conflictos de tipo político.

Analicemos esta secuencia de lo que consideramos ha sido la política de vivienda en nuestro país. Cualquier parecido con otros de Latinoamérica es pura casualidad.

1. A partir del decenio de 1940 hasta fines del de 1950 se produce en nuestro país un fenómeno de violencia política que desencadena una masiva migración a los centros urbanos.
2. La proporción de habitantes en el campo que era del 70% antes de la violencia, se invierte abruptamente y hoy el 67% de la población vive en las ciudades.
3. Ese cambio abrupto implica de hecho una mayor demanda de vivienda urbana.
4. Durante el decenio de 1960 esa demanda de viviendas genera movimientos sociales que invaden terrenos.
5. La demanda sigue creciendo y se reprime con dureza la invasión.
6. Surge entonces el urbanizador pirata que vende terrenos baratos sin servicios a finales de los años sesenta.
7. Ante los riesgos de la invasión, la demanda de tierra para vivienda popular es absorbida por los urbanizadores piratas que tienen su auge entre 1970 y 1975.
8. El Estado ante este fenómeno desde 1968 se rasga las vestiduras y crea más leyes para prevenir y reprimir la urbanización pirata. Pero sigue sin ofrecer alternativas de vivienda para pobres.
9. Como la demanda continúa y crece, paralelamente crece la urbanización pirata y a esta altura (años setenta) ya los terratenientes de tierras improductivas ven cómo el sistema de la urbanización pirata puede producirles dividendos y menos presión sobre sus predios y así entran también al negocio.
10. Del éxito de los terratenientes que con sus carlanchines piratean lotes en tierras periféricas no urbanizables, surgen las urbanizaciones piratas patrocinadas por los politiqueros. En efecto, la necesidad de vivienda es una forma eficaz de lograr votos, así es que los movimientos políticos promueven los loteos piratas, captan los votos y además pueden decir después que el Estado no es eficiente porque no da vivienda a los pobres y ellos sí.
11. Pero ¿qué tierras se han utilizado para esto? Las no urbanizables, por razones económicas o técnicas. Los lotes de engorde en cambio no se tocan; y entonces el Estado tiene que solucionar el problema de los servicios públicos, adquiriendo deuda externa con el Banco Mundial o el BID y cobrarle más impuestos a los ciudadanos en efectivo o en especie no realizando las obras y servicios que requieren las comunidades complementarios a la vivienda (escuelas, guarderías, centros de salud) de esas que hacemos las organizaciones no gubernamentales.
12. En esos barrios de pobres, los pobres durante muchos años compran materiales y con su mano de obra construyen, con errores y todo, paso a paso su vivienda.

Entonces, cómo no le va a gustar al Estado y al sector formal que los pobres sigan haciendo ellos mismos sus viviendas y que las organizaciones no gubernamentales los apoyen. Es que el modelito les ha funcionado.

Con estas últimas afirmaciones no queremos restarle valor, ni desmerecer ni el esfuerzo de los pobres para lograr lo que logran, ni las acciones como este evento que pretenden buscar salidas a una sociedad tan sentida; per sí queremos precisar, y muy claramente, que una cosa es que a los pobres les toque procurarse con las uñas sus soluciones, y que con el trabajo solidario, la ayuda mutua, el apoyo de las organizaciones no gubernamentales, etc., logren resultados sobresalientes, pero otra cosa es la responsabilidad que ha sido, es y debe seguir siendo del Estado sin que esto implique una actitud contestataria frente al Estado, ni tampoco una posición pasiva. Todo lo contrario, consideramos que las soluciones y metodologías desarrolladas por los sectores populares son en muchos casos más innovadoras y eficaces que las propuestas formales, esto también sin sublimar estas posiciones. Igualmente el apoyo de las organizaciones no gubernamentales puede racionalizar aún más estos procesos, haciéndolos cada día más eficaces.

Por esto consideramos que una premisa fundamental para acometer el estudio de medidas que refuercen la participación del "sector informal" en el campo de la vivienda para los más pobres, debe ser que estas medidas y las acciones que se desarrollen nunca releven al Estado de su responsabilidad. Es más, ésta debe ser recordada siempre que se esté realizando algo que el Estado no realice, en procura de que en el futuro --ojalá cercano-- lo haga. En este sentido la acción y la participación de los sectores populares debe entenderse y suponerse como factor de organización para lograr que el Estado realice las funciones sociales que justifican su existencia. Igualmente el apoyo de las organizaciones no gubernamentales debe responder a este propósito y no convertirse en paliativo o paño de agua tibia.

Menos que propuestas, lo que podemos presentar son aspectos básicos, que son los elementos para la discusión de la calidad de las acciones requeridas, junto con señalar la oportunidad y prioridad de algunas de estas acciones para identificar los puntos catalizadores de un proceso que lleve al cumplimiento de los deberes que son responsabilidad del Estado. Suena irónico, pero pareciera que la responsabilidad del desarrollo hubiera quedado en mano de los pobladores pobres y de las organizaciones no gubernamentales que no tienen el poder político para orientar las acciones estatales, aunque en muchos casos se cuente con los modelos y las metodologías apropiadas para la solución de los problemas.

Veamos entonces los aspectos sobre los cuales hemos trabajado algunas iniciativas que estimamos reforzaron la participación calificada de las organizaciones populares, ya no simplemente como se ha entendido en algunas instituciones en el sentido de participación de los pobres = trabajo físico de los pobres.

#### a) Organización

- Crear, y propiciar espacios pluralistas para la organización de los sectores populares agremiados en torno a las necesidades de vivienda, en los niveles municipales regionales y nacionales de manera que se fortalezca la posición de interlocutores gremiales frente al Estado para entrar, en una primera fase, a concertar y luego participar activamente en la formulación y desarrollo de la política de vivienda del país.

- Establecer mecanismos de coordinación de los diferentes organismos del Estado en el sector vivienda, con capacidad de decisión, vinculando a ellos a las organizaciones populares sujeto de las acciones.

- Propender al acercamiento y entendimiento de las organizaciones populares del sector vivienda con otras organizaciones del sector popular.

Como consecuencia de lo anterior, abrir espacios para la participación popular ciudadana a todos los niveles, pero fundamentalmente en los niveles de toma de decisiones. La participación que se propone debe ser total e integral con los procesos y no limitada al diagnóstico y a utilizar la fuerza de trabajo. Sobre este aspecto vale la pena señalar una reflexión que hacía un indígena a quien se le negaba el uso de la palabra.

"Ahora ... se propone una nueva cruzada -nuestra guerra contra la pobreza- que pretende empezar con un concepto nuevo y revolucionario: trabajar con la comunidad local ... No puedo decir si la pobreza es un síntoma o una causa, ni cómo habría que resolverla en términos puramente económicos. Pero si estoy seguro de que cuando un pueblo es impotente y su destino está controlado por los poderosos, entonces ... vive en la ignorancia y en la frustración porque se ha visto privado de experiencia y de responsabilidad tanto en términos de individuo como de comunidad. En el mundo moderno no hay sustituto para este tipo de experiencia. Es necesario hacerla para hacer elecciones racionales, para vivir en un mundo al que uno se sienta capaz de enfrentar, sin sentirse frustrado por él. Nadie puede obtener tal experiencia si no puede tomar decisiones por sí mismo, junto con sus compañeros en su comunidad local ..."

Organización y participación con las características anotadas son entonces los requisitos para volver a insistir en las propuestas que con seguridad la mayoría, si no todos, los asistentes hemos debatido por años en seminarios, foros, encuentros, etc. Sin embargo acogemos algunas de las propuestas destacando los aspectos cualitativos.

b) Tierra. Sí, la oferta de terrenos a bajo costo, nos lleva a la recurrente fórmula que compartimos de una reforma urbana integral y democrática en nuestros países; pero para reservar o intervenir ¿en qué tierras? No para las mismas en los extremos o fuera de los perímetros urbanos, sino para aquellas tierras ociosas de engorde que en casos como Bogotá tienen cabida para albergar dos veces su población.

c) Servicios públicos. La tierra urbanizable entonces será aquella en donde el costo de la infraestructura es menor y no como hoy que el Estado se endeuda externamente para llevar servicios a zonas no urbanizables con elevados costos, para remendar así su falta de atención y de acciones oportunas con los pobres y en otros casos para subsanar los daños de los politiqueros que urbanizaron piratadamente.

d) Racionalizar los trámites y ajustar la juridicidad del Estado a la realidad. Es absurdo que si el Estado no es capaz de solucionar los problemas de los pobres, en cambio sí los obstaculice cuando ellos se procuran sus

propias soluciones, aplicando su juridicidad obsoleta en unos casos y en otros desfasada o desconocedora de la realidad social de los pobres.

No estamos en contra de la normatividad como tal, entendemos y compartimos la necesidad de regular el crecimiento urbano, la estética de las ciudades, la planeación de los servicios, etc., pero ni la norma ni los trámites pueden entorpecer las soluciones autogestionadas de los pobladores. Si esto sucede estamos de lado de los pobladores y se seguirán desconociendo las normas, los trámites y quizá el Estado, pues esto indica que el Estado desconoce a los pobladores.

e) Crédito: Sí, ¿pero cual? adoptar fórmulas del sector formal no siempre funciona. El crédito para los pobres debe ser subvencionado, pues las condiciones de producción y empleo del sector informal no tienen la permanencia en el tiempo ni el incremento de los ingresos que permitan adquirir una responsabilidad crediticia regular. Alternativas existen como los fondos rotatorios, los créditos progresivos, el crédito cooperativo, pero siempre hay que volver a la realista fórmula de subvencionar a los sectores más deprimidos. Este subsidio sería complementado con un sistema que permita captar y potenciar los escasos ahorros (materiales) de los sectores populares, porque siempre hay ahorro, sólo que está invertido siempre en las compras diarias de materiales para el desarrollo de las viviendas.

f) Asistencia técnica: Sí, pero no de tipo asistencialista. Todos los procesos autogestionados son dinámicos pero requieren de una sistematización para lograr una aplicación racional y por ende mayor eficacia. La asistencia técnica debe estar presente en todas las etapas del proceso pero representando el papel que le compete, que es colaborar en los programas y proyectos de los pobres sin subestimar su capacidad ni suplantar su acción. Esto implica una oferta amplia de profesionales de todas las áreas para que la acción que ellos ejercen sea oportuna. Esta oferta debe tener canales directos de acceso para los pobladores, porque profesionales hay; por lo menos en Colombia, hoy, un 30% de los profesionales se hallan desempleados y otro 20% se encuentra subempleado. Los barrios populares, por otra parte, tienen necesidades de asistencia técnica desde siempre pero no ha existido la bisagra que articule las necesidades o demanda de asistencia técnica con la oferta de profesionales. Ese mecanismo articulador debe garantizar el acceso, la acción oportuna e integral durante todo el proceso, la posibilidad de subvencionar o por lo menos dar crédito para estos servicios y, por último, la orientación y actualización permanente de los profesionales así como la sistematización de su experiencia.

g) Capacitación: Un último aspecto trascendental es la capacitación. El adecuado aprendizaje en aspectos organizativos, legales, técnicos, etc., permite optimizar la capacidad creadora y el potencial de trabajo de los pobladores pobres.

Pero esta capacitación debe pasar de la simple respuesta mecánica o adiestramiento a la formación de líderes capaces de participar en la toma de decisiones. Esta es la capacitación para la participación integral. Las metodologías entonces deben partir de lo que cada poblador ya conoce, para ponerlo en común con sus semejantes y articular así los conceptos que normalmente manejan los agentes externos. Los elementos nuevos de

conocimiento deben complementar estos conceptos de la percepción de la vida cotidiana de manera que puedan ser apropiados por los pobladores y ser así factor de dinamización de su acción participativa.

Las medidas que se formulan entonces deben tener como protagonistas a los pobladores pobres porque el esquema de las recomendaciones a los Estados no ha funcionado.

Sólo los pobladores pobres apropiados de estas medidas y organizados están en capacidad de continuar solucionando sus problemas, pero paralelamente podrán ganar espacios en la dirección de las orientaciones del Estado. Allí es donde debemos apuntar todo nuestro apoyo para pasar de las formulaciones teóricas y las microexperiencias a la solución real que requieren los grandes sectores de pobladores pobres.

SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA VIVIENDA DE SECTORES DE  
BAJOS INGRESOS: EL CASO DE AGUABLANCA EN CALI

Trini Moreno de Landerretche \*/  
(Colombia)

1. Introducción

El financiamiento de la vivienda para sectores de bajos ingresos plantea problemas muy complejos, los cuales son aún más difíciles de solucionar en los países del tercer mundo. La pobreza absoluta en que viven vastos sectores de los países latinoamericanos y la escasez de recursos que sufren las entidades estatales responsables del sector de la vivienda complican la decisión sobre el porcentaje del costo (por solución de vivienda) que debería ser subvencionado. En la mayoría de los países latinoamericanos se subvenciona la vivienda popular en mayor o menor grado. Sin embargo, los recursos cuyo origen está en los presupuestos gubernamentales no son suficientes y no permiten dotar de una vivienda adecuada a un porcentaje significativo de la población necesitada.

Colombia no es una excepción dentro de la región. A pesar del enorme esfuerzo realizado a través de diversas entidades y, especialmente, a través de los programas masivos de vivienda subvencionada del Instituto de Crédito Territorial (ICT), las necesidades insatisfechas continúan siendo considerables tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

Esto ha llevado a buscar alternativas de financiación, que comprometan menos recursos del presupuesto gubernamental y utilicen como fuente de recursos el ahorro privado. Estas opciones no son óptimas por el esfuerzo que exigen del adjudicatario y, por ello, pueden ser consideradas transitorias. Desaparecerán en el momento en que los recursos presupuestarios estén disponibles, lo cual puede ser en varios años, décadas o generaciones. Lo cierto es que mientras no estén disponibles, seguirá persistiendo una situación en la cual cuanto mayor sea el subsidio por unidad de vivienda menor será la cobertura o número de unidades que se pueden construir o, mejor dicho, el número de familias que pueden ser atendidas.

Para captar recursos provenientes del ahorro privado los intermediarios financieros deben ofrecer una rentabilidad atractiva. Si no se recibe subsidio del Estado, la aplicación de un sistema de tasas de interés diferenciales, de acuerdo con el costo de la vivienda, permite que los proyectos de vivienda costosa subvencionen a los proyectos de vivienda popular dentro de la entidad financiera. Para que esto sea posible es necesaria la voluntad política del gobierno y también de la dirección de la entidad financiera. Desde 1982 la legislación colombiana obliga al Banco Central Hipotecario (BCH) y a las corporaciones de ahorro a destinar por lo

---

\*/ Coordinadora de la Oficina de Programas Especiales del Banco Central Hipotecario de Colombia.

menos el 50% de sus colocaciones en vivienda popular (hasta 2 800 UPAC\*/ aproximadamente 13 400 dólares) y de ello al menos la mitad en vivienda de menos de 1 300 UPAC (6 400 dólares).

## 2. El proyecto distrito de Aguablanca

Con estos parámetros el BCH ha financiado muchos proyectos bajo diversas modalidades; le ha dado prioridad a los proyectos promovidos por la comunidad organizada en cooperativas, asociaciones o fundaciones sin ánimo de lucro, asesoradas por organizaciones no gubernamentales (Fedevivienda, Construyamos, etc.) incluyendo el costo de ese asesoramiento en la financiación del proyecto.

Además, y partiendo del concepto de solución integral de vivienda, se ha estructurado la llamada Célula de Desarrollo Urbano en Asentamientos Populares, buscando el concurso de diferentes entidades relacionadas con el problema de la vivienda, la provisión de servicios públicos y aspectos afines.

Para ello se seleccionó como programa piloto el distrito de Aguablanca en la ciudad de Cali. Esa zona está ubicada en la periferia de esa ciudad y carece de vivienda adecuada y de servicios públicos. Reside allí un total aproximado de 300 000 habitantes. Dentro de la zona se seleccionaron los barrios de Poblado I y Vallado. En el barrio Poblado I existía una población asentada sin servicios de acueducto, alcantarillado, energía ni vías, y en el de Vallado existía terreno de propiedad municipal sin ocupar que podía ser invadido.

A pesar de que cada uno de los proyectos correspondientes a cada barrio se programó cuidadosamente, fue necesario que las entidades comprometidas en su desarrollo se adecuaran después a los problemas imprevistos que se presentaron. En un comienzo, por ejemplo, se pensaba financiar una vivienda adecuada para cada uno de los 2 270 adjudicatarios de lotes en el Poblado. La totalidad de los residentes se benefició del crédito para la compra del lote y la dotación de servicios públicos pero sólo un 25% de ellos hizo uso del crédito para vivienda. Sin embargo, el efecto demostrativo de ese 25% generó una dinámica tal que los otros residentes construyeron o mejoraron su vivienda al nivel de las normas exigidas, utilizando, en la mayoría de los casos, los diseños de vivienda elaborados para los beneficiarios del crédito. No ha sido posible identificar la fuente de esos recursos, pero es claro que no provienen de la economía formal. Es factible, por lo tanto, que una entidad financiera como el BCH pueda influir ampliamente en el mejoramiento de un barrio marginal, aun cuando se otorgue financiación para construcción de vivienda sólo a una parte de los residentes.

---

\*/ UPAC: Unidades de poder adquisitivo constante, que se utilizan para contabilizar las obligaciones con el sistema financiero de la vivienda para asegurar su reajustabilidad automática con respecto a la inflación.



Para ejecutar el proyecto distrito de Aguablanca se firmó, bajo el liderazgo del BCH, un acuerdo interinstitucional con 10 entidades del orden local y nacional, entre las cuales se destacan:

- El Municipio de Cali participa a través de tres dependencias: el Instituto de Vivienda de Cali (INVICALI), las Empresas Municipales de Cali (EMCALI) y la Oficina de Planeación. A través de INVICALI aporta el terreno financiando a ocho años la adquisición de lotes por parte de cada hogar. EMCALI provee los servicios públicos.

- El BCH, a través de su línea de crédito Fondo Financiero de Desarrollo Urbano (FFDU), otorga un crédito global (recursos BID) al Municipio, para las obras de infraestructura (trazado de vías, acueducto, alcantarillado y energía). Financiación a cinco años. En el mismo plazo, cada familia amortiza su deuda por este concepto al Municipio. A través de sus líneas ordinarias el BCH otorga créditos individuales para la construcción de las viviendas. Con el fin de aumentar la capacidad de endeudamiento de la familia para el crédito de vivienda, le financia a 15 años la deuda adquirida por concepto de lote e infraestructura. Se logró así que la cuota mensual que por concepto de lote que era de \$ 1 400 y por servicios de \$ 1 470, quedara en \$ 4 800 incluyendo una vivienda de 36 m<sup>2</sup> (siendo \$ 5 000 aproximadamente el arriendo mensual de una pieza en un inquilinato en Cali en 1983).

- La Universidad del Valle, a través de sus facultades de trabajo social y arquitectura, asesora el proceso de organización de la comunidad y la supervisión técnica de la construcción. Se elaboraron cinco diseños de vivienda ajustados al gusto y necesidades de los residentes (diseño participativo).

- El Centro Nacional de Estudios de la Construcción CENAC elaboró los diseños urbanísticos y arquitectónicos para el Vallado.

- El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) capacitó a los autoconstructores.

- La Fundación Carvajal, entidad no gubernamental sin ánimo de lucro, construye (con financiación del Banco) y administra un centro de materiales de construcción. Con ello se frenó la especulación de los proveedores próximos a los barrios. Ha servido como centro de actividades a microempresarios de la construcción y como centro de reunión a la comunidad en su conjunto.

- La Corporación para la Recreación Popular de Cali construye (con financiación línea FFDU-BCH) un parque recreacional.

- Se redujeron las normas técnicas mínimas para vivienda obrera por parte de Planeación Municipal. Además considerando el trámite para la obtención de la licencia de construcción, el cual se demora seis meses siendo optimistas, un funcionario de ese Departamento atendía al público en el Centro de Acopio un par de horas al día. Se logró también reducir la tarifa que, por este concepto, debía cancelar el autoconstructor.

Los diseños de la vivienda debían ajustarse no sólo a los deseos de los residentes, sino a la capacidad individual de cada uno. El diseño arquitectónico de cada vivienda debía permitir su desarrollo en tres etapas, a fin de que el beneficiario construyera el área acorde con su capacidad de endeudamiento. Para definir su interés por el crédito y su capacidad de endeudamiento fue necesario que el BCH atendiera individualmente a cada beneficiario.

Fue necesario un control más estricto al previsto en la construcción de las viviendas por cuanto el autoconstrutor individual tiende a sobredimensionar y especialmente a sobrecimentar su vivienda. (En el Poblado I por estar la población asentada sólo se dio la modalidad de autoconstrucción individual. En el Vallado hubo autoconstrucción individual y colectiva (por manzanas) y tanto de tipo total como de tipo parcial.)

El cambio más significativo se dio en los residentes del barrio Poblado I que fueron convirtiéndose en una comunidad. Este era un sector que no se encontraba organizado. Inicialmente fueron motivados a participar en el diseño arquitectónico de las viviendas y, con relación al diseño urbanístico, adquirieron posteriormente lotes del Municipio para la construcción de un parque recreacional que no estaba previsto en el diseño inicial elaborado por la Oficina Planeación Municipal antes de la conformación del acuerdo interinstitucional.

El Centro de Acopio se transformó en el lugar de reunión. Además de los almacenes de materiales de construcción y de las pequeñas microempresas que producen insumos, funciona un centro de salud, una oficina del BCH, y el funcionario de Planeación encargado de agilizar trámites, ya mencionado. Frente al Centro de Acopio está la casa modelo, la cual fue solicitada en comodato al Banco por la comunidad ya organizada, para que funcione una guardería infantil. Las maestras fueron contratadas por las madres que la utilizan.

La comunidad adelantó un Plan Andenes, por cuanto las vías no se entregaron pavimentadas y actualmente se están adoquinando las vías. Los adoquines se fabrican en el Centro de Acopio. Cada cuadra se organiza para adoquinar su calle y mediante un programa de reciclaje de basuras, con el producto de la venta, se compra el material necesario para la fabricación de los adoquines.

En el Centro de Acopio funciona también el Plan Tenderos. La Fundación Carvajal los ha organizado, lo cual permite que se compre al por mayor, reduciendo costos (también por transporte), comprometiéndose los tenderos o pequeños comerciantes a vender la mercadería más barata, a un precio acordado con la Fundación.

### 3. El sistema de financiamiento y sus resultados

La capacidad de endeudamiento de cada familia adjudicataria de un lote con servicios determinaba el monto del crédito para la vivienda y no el costo de la vivienda. Fue posible aplicar este sistema ya que el diseño arquitectónico permitía su desarrollo progresivo por etapas. En el Poblado, donde existía

una población asentada, el crédito podía destinarse a mejoramiento o ampliación en aquellos casos donde existía algún tipo de construcción.

Considerando la escasa disponibilidad de recursos de los usuarios, el crédito hipotecario podía cubrir, además del lote con servicios y el material de construcción, todos o alguno de los siguientes servicios:

- Pago de los gastos de escritura:
  - Gastos de notaría
  - Impuesto de boleta de registro al Departamento del Valle
  - Gasto de registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
  - Pago de la expedición del Certificado de Tradición
- Pago a EMCALI del costo de la matrícula domiciliaria de servicios (Medidor de agua)
- Financiación de hasta seis cuotas mensuales del crédito hipotecario y de los seguros de vida e incendio, amparo de terremoto, sismo y erupción volcánica, para que el usuario no tuviera que hacer desembolsos durante esta etapa de la construcción, si lo deseaba. El deudor asegurado tenía amparo en caso de fallecimiento o de invalidez total o parcial, desde el día de la liquidación del préstamo
- Financiación de nevera o estufa (eléctrica o de gas), de tipo popular, dentro de la cuota del préstamo y a 15 años de plazo
- Pago de los gastos de avalúo y asesoría técnica, para la construcción de su vivienda.

Los promedios de los préstamos fueron: para el Poblado de \$374 632 y para el Vallado de \$635 382, en pesos corrientes del 30 de junio de 1985 (dólar a \$142.9). Dado que el adjudicatario podía comprometer hasta un 40% de sus ingresos en el pago de la cuota de amortización, el ingreso mensual mínimo familiar medio requerido era de \$9 950 para el Poblado y \$19 200 en el Vallado, posteriormente se redujo a un 30% ya que la experiencia demostró que el usuario del crédito, que devengaban un salario mínimo o menor, no estaban en capacidad de comprometer sus ingresos en esa proporción. (El salario mínimo en Colombia era de \$ 13 557.6 mensuales en ese período. En Colombia trabaja más de una persona por hogar en promedio, pero en sectores marginales con desempleo alto y con ingresos personales, aun por debajo del salario mínimo en muchos casos, puede darse una variedad de casos, incluso para un mismo hogar a través del tiempo.)

Se han otorgado 506 créditos para vivienda en el Poblado y 1 925 en el Vallado. Los restantes se han programado para este año.

La recuperación de la cartera ha presentado algunos inconvenientes, resultado de la inexperiencia de las entidades en este tipo de proyectos. Así, por ejemplo, la no dotación oportuna de los servicios públicos por parte del Municipio resultó en el atraso en el pago al BCH, de las cuotas de amortización del crédito para vivienda. Se buscarán fórmulas de arreglo, como

la refinanciación y generación de empleo lo cual ha permitido que este problema se haya ido superando.

#### 4. Perspectivas

Actualmente, a base de la experiencia del Proyecto de Aguablanca, es política del Banco promover este tipo de proyectos. En efecto se ha programado financiar 22 000 lotes con servicios en el próximo cuatrienio. Los primeros proyectos serán en ciudades intermedias como Manizales, Pereira y Apartado. Considerando que la población de bajos ingresos no puede amortizar una deuda por concepto de lote y servicio y seguir pagando arriendo mientras construye, cada lote adjudicado por el Municipio incluirá una unidad básica. El crédito para vivienda será para ampliación de esa unidad básica. Con ello se pretende facilitarle al usuario de bajos ingresos su acceso al programa permitiendo que construya una vivienda de acuerdo con sus recursos o su capacidad de endeudamiento.

El caso de Aguablanca, si bien no puede ser presentado como la solución más barata de vivienda, por cuanto su financiación se adelantó con recursos provenientes del ahorro privado, sí ha supuesto un importante avance en la atención integral a un sector deprimido de la sociedad con el concurso de diferentes entidades que combinaron esfuerzos hacia un objetivo común. Se logró no sólo la solución física de la vivienda y sus servicios complementarios sino la conformación de una comunidad dinámica que hoy lucha por el mejoramiento de sus condiciones de vida aportando su propio esfuerzo y demandando la atención gubernamental que su bienestar y desarrollo requiere.

INTERVENCIÓN DE SERVICIOS EN LA ZONA DE EMERGENCIA AFECTADA  
POR LA ERUPCIÓN DEL VOLCÁN NEVADO DEL RUIZ \*/

Lourdes Medina Hernández  
(Colombia)

1. Antecedentes

Considero importante compartir con ustedes la experiencia de SERVICIOS en un programa de recuperación después de un desastre natural, ya que cada vez con más frecuencia las zonas urbanas se ven azotadas por desastres naturales: terremotos, ciclones, erupciones volcánicas, etc., y cada vez es mayor el costo en vidas, bienes y perturbación económica y social.

El objetivo esencial de SERVICIOS es el desarrollo social de la familia y de la comunidad evitando actitudes y posiciones paternalistas que generen relaciones de dependencia masivas y que limiten las posibilidades de autogestión de la población.

El problema fundamental lo constituía el déficit habitacional y el desempleo en las regiones de Tolima y Caldas. Tras el desastre causado por el volcán del Nevado del Ruiz en el norte del Tolima y la cuenca del Río Chinchiná en Caldas, todos los sectores nacionales e internacionales se movilizaron para enviar auxilios en dinero y en especie a las 200 000 personas afectadas. Para canalizar los auxilios así como para coordinar la financiación y ejecución de las obras necesarias para la rehabilitación social, económica y material de la población y de las zonas afectadas se creó el Fondo de Reconstrucción RESURGIR como establecimiento público dotado de personería jurídica y patrimonio propio. RESURGIR definió un proyecto urbanístico basado en cinco principios: alcance regional; integración de lo existente y lo nuevo; preservación de los valores culturales y ambientales de la región; programa de servicios comunitarios; y desarrollo en el tiempo: participación/cambio.

Dieciséis meses después (marzo de 1987) la tarea de reconstrucción realizada es mínima frente a lo que queda por hacer. Problemas burocráticos y legales, indecisión en la búsqueda de soluciones, conflictos de intereses y otras circunstancias han hecho que ese otro volcán de la exasperación represada de los damnificados siga vivo e hirviente.

Un aspecto que bien vale la pena anotar es el hecho de que la actitud paternalista de varias entidades tanto oficiales como privadas ha originado en los damnificados una psicología muy característica, que se manifiesta en dependencia, inconformidad con los servicios que se le prestan, agresividad dentro del grupo familiar, entre las familias y contra las instituciones, e indolencia y pasividad ante el esfuerzo que exige el proceso de reconstrucción física, social y económica.

---

\*/ Publicado en Revista horizontes urbanos, vol. II, N° 1, enero de 1987.

## 2. Recursos financieros recibidos por SERVIVIENDA

Los recursos con que se han financiado los trabajos provienen de donantes nacionales y extranjeros, siendo estos últimos los más importantes. SERVIVIENDA ha tenido estrechas relaciones de cooperación con varias entidades extranjeras que apoyan programas de desarrollo o prestan su ayuda en momentos de catástrofes.

Conscientes de la seriedad con que actúa SERVIVIENDA algunos recursos le fueron ofrecidos directamente sin solicitud previa. Este es el caso de la Cruz Roja Alemana que le entregó 939 636 dólares.

<u>Otros donantes:</u>	<u>Dólares</u>
Servicios Católicos de Estados Unidos (CRS)	100 639
UNCOR (Estados Unidos)	62 531
Trocaire (Irlanda)	19 281
Manos Unidas (España)	145 320
Deswos (Alemania Occidental)	158
Otros 27 donantes	54 902

SERVIVIENDA consiguió con la Pan American Development Foundation, entidad privada con sede en Washington, una gran donación de herramientas manuales y mecánicas que han sido un valioso instrumento para el fomento de empresas familiares y comunitarias. Su distribución se ha canalizado a través de las instituciones que están promoviendo y financiando la creación de microempresas.

## 3. Respuesta de SERVIVIENDA a la emergencia

En la misma semana de la catástrofe SERVIVIENDA instaló tres puestos de recepción de heridos costeados por la institución. En las semanas subsiguientes se instalaron varias construcciones para diferentes instituciones que trabajaban en la zona y algunas viviendas para los damnificados.

Los primeros planes de vivienda a pequeña escala los efectuó SERVIVIENDA en las poblaciones de la vertiente oriental de la Cordillera Central, porque esas poblaciones estaban al margen de las prioridades de los organismos gubernamentales. En enero de 1986 los directores de SERVIVIENDA visitaron los pueblos de la cordillera y en coordinación con los curas párrocos y las autoridades civiles evaluaron la situación. Como fruto de esta visita se construyeron 75 unidades con un total de 3 322 m<sup>2</sup>.

En marzo de 1986 SERVIVIENDA propuso a Resurgir un plan de intervención global en la zona cuyos lineamientos generales son los siguientes:

a) Primera fase: traslado inmediato de las familias a su lote definitivo, un módulo básico prefabricado tipo SERVIVIENDA de 18 m<sup>2</sup> con dos espacios que forman parte integral de la vivienda definitiva.

Se aceptaron solamente las familias que voluntariamente quisieran acogerse al programa. Este asentamiento definitivo permitió romper rápidamente con el hacinamiento y promiscuidad de los campamentos y los albergues y arraigar a la familia a su propiedad en su hogar definitivo.

b) Segunda fase: expansión de la vivienda por el sistema de ayuda mutua hasta obtener un área de 60 m<sup>2</sup> por vivienda. Parte de esas ampliaciones es en prefabricado y parte son construcciones en mampostería. El énfasis de esta fase es la ayuda a la estabilización psicológica y económica de las familias y la conformación de una comunidad.

c) Tercera fase: la dinámica general en las fases anteriores debía permitir la individualización de las viviendas y la reorientación de las prioridades de la comunidad hacia intereses más trascendentales.

#### 4. Recuperación del capital

SERVIVIENDA partió del supuesto de que el dinero ha sido donado por las instituciones para los damnificados y a ellos les pertenece y de que no conviene entregar las viviendas gratuitamente, no sólo porque crea relaciones de dependencia nociva sino porque es ofensivo a la dignidad humana.

En el plan presentado a la Cruz Roja Alemana también se señalaron muy claramente estos supuestos. De igual manera se discutieron y analizaron en las reuniones con otras instituciones que realizan programas de vivienda en la zona y muchas lo aceptaron como modelo para sus programas.

Según los criterios señalados se dictaminó que el 50% del costo de la vivienda fuera subvencionado y el otro 50% se pagara con el trabajo de cada familia en beneficio de actividades comunitarias y en efectivo (sin interés alguno).

Durante el período de divulgación e inscripción al programa se recalcó el compromiso de la familia de empezar a aportar la módica suma convenida, estimada en \$1 000 mensuales (4 dólares), desde el mes siguiente de su traslado al módulo definitivo.

Con el dinero que cada familia comenzaba a pagar se abriría una cuenta bancaria que sería administrada por la comunidad. Este sistema exigía desde el comienzo la participación tanto para el desarrollo de trabajos comunitarios como para la administración del dinero recaudado y la atención de otras necesidades de la población. Así lo comprendieron las familias y surgió la forma de aplicar el sistema: trabajo de integración en grupos, elección de coordinador de cada grupo y trabajo con grupos de coordinadores con miras a la formación del organismo representativo de la comunidad.

En asamblea de coordinadores se decidió iniciar el fondo por grupos de familias para solucionar sus necesidades; y aportar proporcionalmente al número de integrantes por grupo para el desarrollo de obras que beneficiaran a toda la comunidad.

El 60% aprobó esta decisión. En septiembre de 1986, cuatro de los 17 grupos abrieron sus cuentas de ahorro. En noviembre, intervino el representante de la Cruz Roja Alemana e informó a la comunidad que no debía cancelar el costo del 50% de la vivienda porque su entidad había hecho una donación para cubrir este rubro. Ello impidió que el sistema continuara aplicándose; generó actitudes disociativas; frenó las posibilidades de autofinanciación comunitaria; debilitó la confianza de la comunidad en la institución y en el equipo de trabajo; y fortaleció las actitudes de dependencia y el concepto de damnificado.

A pesar de estas dificultades y de la tensión general de la zona la organización comunitaria continúa avanzando en forma satisfactoria. A partir de diciembre la comunidad estructura aún más su organización y forma la Junta de Acción Comunal, como su unidad rectora que asume las responsabilidades de planificación y ejecución de proyectos, apoyada y orientada por las trabajadoras sociales.

## 5. Conclusiones

En una emergencia de esta naturaleza se presentan situaciones que superan nuestras posibilidades. Hay una serie de determinaciones que son de responsabilidad del Estado pero que necesariamente suponen intervención de las organizaciones no gubernamentales como la carnetización; la coordinación interinstitucional y sobre todo, la definición de políticas generales.

No se deben construir viviendas provisionales. Es conveniente llevar adelante programas de desarrollo progresivo que permitan el asentamiento inmediato y definitivo de las familias y su arraigo a la propiedad.

Deben darse subsidios para aquellos usos que no produzcan bienes colocables en el mercado. En casos de emergencia, por ejemplo, se trataría de la atención médica y la salud en general, la capacitación y la educación. No deben otorgarse subsidios cuando los resultados lo constituyen mercancías intercambiables en el mercado como vivienda, ropa, equipos, herramientas. Obviamente en el momento de emergencia aguda no sería humanitario negar ayuda en especie. Sin embargo, la conclusión de todas formas es general porque en el momento de la emergencia aguda no pueden ser colocados en el mercado.

Las entidades intermediarias entre el donante y el beneficiario deben informar a ambos de lo anterior ya que la incompatibilidad de criterios institucionales genera confusiones y frustraciones no sólo entre los funcionarios sino también en la comunidad.

En una emergencia hay que distinguir las diferentes etapas de atención: rescate de heridos; supervivencia de los damnificados; saneamiento ambiental; y reconstrucción física y humana. Esta última se refiere al período posterior a la emergencia y es necesario aceptar y transmitir que el restablecimiento suele retrasarse mucho más de lo que se acostumbra anunciar; de esta manera no se crean falsas expectativas.

La actitud de mendicantes que ha asumido la comunidad es difícil de neutralizar por cuanto políticos interesados en conseguir simpatizantes



procuran manipularlos para afianzar su posición. Es un elemento que se debe tener en cuenta en el proceso de organización y desarrollo puesto que implica un mayor trabajo de concientización y autodeterminación de la comunidad para que puedan contrarrestar esas fuerzas foráneas.

El trabajo de concientización es un proceso que se desarrolla en la comunidad a través de la participación activa de sus miembros. Este proceso implica un mayor trabajo de concientización y autodeterminación de la comunidad para que puedan contrarrestar esas fuerzas foráneas.

El trabajo de concientización es un proceso que se desarrolla en la comunidad a través de la participación activa de sus miembros. Este proceso implica un mayor trabajo de concientización y autodeterminación de la comunidad para que puedan contrarrestar esas fuerzas foráneas.

El trabajo de concientización es un proceso que se desarrolla en la comunidad a través de la participación activa de sus miembros. Este proceso implica un mayor trabajo de concientización y autodeterminación de la comunidad para que puedan contrarrestar esas fuerzas foráneas.

El trabajo de concientización es un proceso que se desarrolla en la comunidad a través de la participación activa de sus miembros. Este proceso implica un mayor trabajo de concientización y autodeterminación de la comunidad para que puedan contrarrestar esas fuerzas foráneas.

MEDIDAS PARA REFORZAR LA PARTICIPACION DEL SECTOR  
INFORMAL EN EL CAMPO DE LA VIVIENDA PARA  
LOS MAS POBRES

Gustavo Donoso  
(Chile)

1. Introducción

La Fundación Missio es una institución dependiente del Arzobispado de Santiago de Chile, que se ocupa de sectores periféricos de esta capital en distintos programas de acción, aún no muy integrados: educación, salud, talleres productivos, apoyo a organizaciones locales y, desde hace poco tiempo, vivienda. Nos definimos como una institución de investigación-acción, si bien tenemos mucho más acción que de investigación. Como todos los que nos dedicamos más a hacer que a pensar hemos sistematizado poco nuestra experiencia. Por esto mismo es que lo que yo pueda decir aquí no lo considero en ningún caso una ponencia, apenas tal vez un alcance a algunas ideas sueltas que estamos tratando de integrar y alguna narración de nuestra pequeña experiencia.

A modo de contexto quisiera rescatar el mensaje de esperanza que Benjamín Nahoum del Uruguay nos entregó al final de su ponencia: "Mucho más temprano que tarde, sin embargo, abriremos en nuestra América las grandes avenidas por donde pasarán los hombres libres para construir una sociedad mejor ..." (véase más adelante "El problema de la habitación en los países capitalistas periféricos: sobre sus causas reales y sus posibles soluciones") sin embargo después de 13 años y medio de régimen militar, mi esperanza se ha ido consumiendo, centrándose cada vez más en el potencial de sólo algunos sectores sociales. Por ésto es que las medidas que podemos proponer son muy limitadas y en general se apoyan más bien en lo que desde el universo del mundo popular y de las instituciones de solidaridad podemos hacer; lo demás se encuentra muy lejos de nuestro alcance.

Nosotros hemos desarrollado distintas iniciativas, más o menos aisladas, en lo que respecta al mejoramiento del hábitat y el apoyo a la organización popular de los sectores informales: creación de talleres productivos autogestionados; apoyo a organizaciones locales que reivindican frente al municipio y a los servicios estatales de educación, salud y vivienda; apoyo a organizaciones de ahorro para la vivienda; a partir del sismo de 1985, reparación de viviendas dañadas aplicando el sistema de ayuda mutua con algunas de esas organizaciones; construcción de viviendas de emergencia a través de talleres productores de módulos prefabricados; y construcción de viviendas definitivas y redes de servicios integrando parcialmente a los propios beneficiarios y a estos talleres productivos de servicios para la construcción. Es sobre estas experiencias y sobre proyectos de integración de ellas que estamos madurando y que quisiera reflexionar en voz alta aquí.

Quisiera basarme en las dos líneas de desarrollo de la participación de los sectores informales en el mejoramiento del hábitat que se han planteado aquí como metas posibles de la participación popular. Esto es, por una parte, la reivindicación al Estado para que aplique una política de asignación de recursos que privilegie a los más pobres y genere los cambios necesarios

para este propósito, y por la otra, el desarrollo y la utilización racional de los pocos recursos con que cuentan los sectores informales. Coincidió en que ambas líneas deben desarrollarse en forma conjunta e incluso más, creo que deben complementarse para lograr algún nivel de éxito.

## 2. Línea de reivindicación frente al Estado

El principal obstáculo que hemos encontrado para su desarrollo es la represión, y en consecuencia, la escasa duración de este tipo de iniciativa y la frustración que supone. A esto se suma el hecho de que las organizaciones que han optado por esta línea no cuentan con mecanismos de presión suficientes y tienen una baja capacidad de negociación frente a los burócratas y tecnócratas del Estado y de los municipios; éstos consideran a los dirigentes poblacionales como interlocutores poco válidos.

Frente a esta línea de desarrollo de la participación de los sectores informales hemos apoyado la creación de organizaciones más sólidas, capaces de resistir de mejor manera la represión y de negociar en mejores términos. Para esto creemos deben cumplir algunas condiciones básicas como las siguientes:

. Que se sustenten en una base lo más amplia posible de manera que su presión se haga más efectiva. Para ello es preciso que representen necesidades verdaderamente sentidas por la mayoría de los pobladores y que sean capaces de desarrollar actividades en beneficio de su calidad de vida, ya sea por esta vía reivindicativa o por la de la ayuda mutua, a fin de estimular la permanencia de sus integrantes. Se requiere por tanto que su carácter no sea puramente reivindicativo, de manera que frente a una posible represión sean capaces de reintegrarse.

. Se necesita también que sus objetivos sean multidireccionales a fin de que acojan la heterogeneidad de intereses y necesidades prioritarias de los distintos sectores que las componen de manera que aunque no logren respuesta a sus demandas en algunos campos, sí los logren en otros.

. Que su cobertura sea de carácter local para que haya identidad entre sus miembros y encuentren más fácilmente su contraparte.

. Que alcancen altos niveles de participación entre sus miembros de manera que sean verdaderamente representativas. En este sentido hemos probado adecuaciones orgánicas que descentralicen el cumplimiento de funciones y la toma de decisiones de las cúpulas dirigentes, las que de otro modo al poco tiempo se desgastan por recargo de tareas, se alejan de sus bases o se llevan todos los beneficios. En cambio encargándose las distintas funciones a distintos equipos de trabajo de la base, con determinados niveles de decisión según su competencia, se han logrado niveles de participación según su competencia, se han logrado niveles de participación muy superiores. Ha sido posible además capacitar a esos equipos en tareas más especializadas de modo de mejorar su eficacia en la acción y su capacidad de negociación, por cuanto pueden establecer relaciones más horizontales con las autoridades de los servicios públicos y así convertirse en interlocutores más válidos.

En esta perspectiva las tareas principales de las organizaciones no gubernamentales son las de brindar alero a las organizaciones y darles información y asesoramiento respecto a los mecanismos de funcionamiento de las burocracias administrativas, junto con ofrecerles capacitación para el desempeño de tareas más especializadas.

### 3. Línea de desarrollo y utilización racional de los recursos propios

En relación con esta segunda línea de desarrollo de la participación de los sectores informales en el mejoramiento del hábitat, es preciso examinar con qué recursos puedan contar para estudiar las formas de articulación posibles entre ellos. En este sentido tendríamos:

. Los recursos derivados de programas sociales estatales al alcance de los más pobres: subsidios, créditos hipotecarios, prestación de servicios, entre los principales.

. Los recursos derivados de los propios pobladores, como su potencial de organización; su fuerza de trabajo no utilizada; el conocimiento que tienen de sus propias necesidades; su capacidad de consumo básico; su capacidad de pago y endeudamiento (por mínima que sea) y su capital de técnicos y maestros especializados con la infraestructura artesanal que en algunos casos poseen (herramientas, talleres, etc.).

. Los recursos derivados de las organizaciones no gubernamentales: capitales que pueden captar por donaciones o préstamos de organismos extranjeros o nacionales; profesionales y técnicos en distintas disciplinas; y su capacidad de convertirse en mercados solidarios de procesos productivos e infraestructura de locales y equipos.

. Los recursos territoriales como materiales naturales y de desecho disponibles en el territorio y el espacio físico disponible en éste.

Como el principal cuello de botella para el mejoramiento del hábitat en casos como éste, es el problema del financiamiento; hemos explorado dos caminos que también se relacionan entre sí, basándose ambos en los principales recursos con que cuentan los pobres: su fuerza de trabajo y su organización. Estos son la generación de empleos que eleva el ingreso familiar y da así mayor acceso a los programas de subsidio, créditos y a la vivienda en general, y la generación de iniciativas de ayuda mutua, principalmente por la vía de la autoconstrucción.

### 4. Generación de empleos

Este cometido se cumple de preferencia en la producción de bienes y servicios sustitutivos de importaciones y de tecnología, a fin que los nuevos empleos no desplacen mano de obra de otros sectores de trabajadores nacionales. Además no deben exigir una inversión muy alta en tecnología.

¿Con qué capitales se pueden echar a andar iniciativas de ese tipo? Difícilmente los encontraremos en los programas sociales estatales, aunque se dan algunos casos. Aparece más clara, si bien con muchas restricciones, la posibilidad de captación de capitales por el lado de los organismos no gubernamentales. Resultaría aconsejable invertirlos esencialmente en herramientas y provisión de materias primas para la producción artesanal a más bajo costo; transporte desde el productor al taller de producción o al banco de materiales; elaboración intermedia de la materia en bruto cuando sea necesario a fin de evitar intermediarios; adquisición en volúmenes mayores a fin de lograr precios de distribuidor y aprovechar economías de escala, entre otros.

Por otra parte, en algunos casos es posible aprovechar, como materia prima, materiales naturales o de desecho locales, con lo cual se reducen los capitales iniciales necesarios. Si alcanzan montos muy pequeños pueden incluso ser solventados por los pobladores.

El siguiente gran problema es qué y cómo producir, para lo cual se pueden articular la gestión de la organización, con la capacidad técnica de profesionales de las organizaciones no gubernamentales y de maestros especializados locales, así como con las infraestructuras y equipos disponibles tanto en el territorio como en las propias organizaciones no gubernamentales.

Por último queda el problema de la comercialización de lo que se produzca. En muchos casos es posible en las primeras etapas apoyarse en el mercado solidario tratado como un mercado cautivo, para extenderse con posterioridad a la propia población a través de sus organizaciones a fin de impedir que los pocos ingresos que componen su capacidad de consumo básico escapen hacia otros mercados. Finalmente, una vez alcanzado niveles de calidad de los bienes y servicios que los hagan competitivos pueden abrirse al mercado global.

##### 5. Generación de iniciativas de ayuda mutua

Este segundo camino supone, como punto de partida, la utilización de todos los recursos que puedan captarse de los programas sociales, estatales o municipales de manera de obligar al Estado a cumplir con su función redistributiva. Para esto debe usarse al máximo la capacidad de la organización de presionar al Estado, acudiéndose por tanto desde esta segunda línea a la primera línea de desarrollo de la participación de los sectores informales: la reivindicación.

Podrá aprovecharse el asesoramiento técnico de los profesionales de las organizaciones no gubernamentales para facilitar el acceso a los trámites y los mecanismos que implica optar a los beneficios de estos programas estatales. Una vez logrados estos beneficios es necesario asegurar la permanencia de la capacidad de pago de dividendos por parte de los pobladores, a fin de que no se hagan efectivas las garantías, por lo que es preciso comprometer deudas que puedan ser solventadas, utilizar iniciativas de generación de empleos cuando éstos faltan y contar con la presión y el apoyo que la organización pueda brindar a cada uno de sus integrantes en esta

dirección. Como vía alternativa o complementaria es posible utilizar también a modo de fondos rotatorios los capitales captables por las organizaciones no gubernamentales, sobre todo cuando el monto de esos capitales no es demasiado alto.

Respecto del quehacer mismo de mejoramiento del hábitat es posible articular el conocimiento de sus propias necesidades de los pobladores y la capacidad de gestión de sus organizaciones, con la asistencia técnica y capacitación de las organizaciones no gubernamentales. Así como los maestros especializados, las infraestructuras y los equipos que ambas partes posean.

Visto en forma burda todas estas interrelaciones son las que hemos estado explorando en nuestras diferentes experiencias: no cabe duda de que por muchas vueltas que le demos no alcanzamos más que a microexperiencias demostrativas de los caminos posibles de incursionar con mayor éxito en otras condiciones políticas. No podremos exceder el nivel en que se encuentran hoy sin una democratización de las distintas estructuras estatales.

LOS GRUPOS PRECOOPERATIVOS DE AHORRO PARA LA VIVIENDA:  
EL CASO DE LA COOPERATIVA ABIERTA CARDENAL  
SILVA HENRIQUEZ EN CHILE

Elena Díaz  
(Chile)

A partir de 1980 y gracias a la fundación AVEC, comenzaron los grupos precooperativos, constituidos por las familias de bajos ingresos, que, como todos, sueñan con adquirir una vivienda digna, pero que, al no encontrar una solución por otras vías, gubernamentales o no, buscan desesperadamente el apoyo eclesiástico.

Nos constituimos como grupos precooperativos en primera instancia, es decir, organizaciones informales, de la fundación AVEC. Aprendimos lo que es la organización y se nos brindó el espacio de lucha que necesitábamos para nuestra solución.

A todos los grupos de aquellos años les fue muy difícil, pues todos en alguna medida teníamos que enfrentar obstáculos. El asesoramiento de la fundación AVEC y el apoyo de párrocos de las respectivas capillas donde funcionaban, fue el pilar y la base para estos grupos, para inspirar la confianza que se necesitaba y que se había perdido, por todos los problemas políticos y sociales que la gente enfrentaba en aquellos momentos.

La preocupación permanente por superar nuestro problema habitacional nos llevó a apoyar y a creer firmemente en la alternativa que presentaba la fundación AVEC: la constitución de una cooperativa abierta de vivienda, sueño que se vió realizado en diciembre de 1983, con una resolución del Ministerio de Economía. Cuatro de todos los grupos existentes en esos años, los fundadores de lo que es hoy día la Cooperativa, postularon en 1984 a los primeros 104 subsidios habitacionales, obteniendo dicho beneficio. Siguen afiliando grupos a esta nueva institución. (Véase el cuadro.)

Mientras se daba comienzo a la primera obra que llevaría por nombre "Don Raúl I", se trabajaba intensamente por seguir constituyendo nuevos grupos de ahorro que buscaban el asesoramiento de la fundación para llegar a la Cooperativa.

La Cooperativa fue creada con objetivos que favorecían únicamente a los asociados, con la idea de desarrollar un proceso de organización y educación cooperativa y comunitaria que les permita alcanzar la satisfacción de las necesidades habitacionales de los socios, sin fines de lucro, y en condiciones que aseguren la conservación del patrimonio social.

Hace tres años que contamos con la institución que lucha por entregar una solución real a nuestro problema. Por ser en alguna medida parte de nuestra Iglesia, se le presentan problemas a nivel gubernamental, como es el caso de la tramitación de créditos hipotecarios a través del Banco del Estado, que nos fueron denegados, debiendo recurrir a otras entidades financieras.

La lucha sigue siendo difícil por no contar con los recursos financieros necesarios, pero el espíritu de continuar entregando soluciones habitacionales y de mantener el objetivo para el cual fuimos creados nos da ánimo para seguir recorriendo este largo y difícil camino de vivienda y organización.



## Cuadro

## GRUPOS DE AHORRO AFILIADOS A LA COOPERATIVA ABIERTA "CARDENAL SILVA HENRIQUEZ" LTDA.

Nº	Nombre de la organización	Comuna de origen	Programa	Comuna	Socios del programa	Ahorro mensual
01	San Marcos	San Bernardo	Villa "Don Raúl" - 1	La Florida	128	1 U.F.
02	Gran Futuro	Maipú	Villa "Don Raúl" - 1			1 U.F.
03	Padre Hurtado	Estación Central	Villa "Don Raúl" - 1			1 U.F.
04	Pro-Casa La Reina - 1	La Reina	Villa "Don Raúl" - 1			1 U.F.
05	Cardenal Raúl Silva H.	San Miguel	Villa "San Francisco"	San Miguel	70	- a/
06	El Señor de Renca	Renca	Villa "Obispo E. Alvear" <sup>b/</sup>	Cerro Navia	70	1 U.F.
07	Unión y Esperanza	Conchalí	Villa "Obispo E. Alvear"			1 U.F.
08	El Redentor	Maipú	Villa "Obispo E. Alvear"			1 U.F.
09	ANECAP N° 3	Santiago	Villa "Don Raúl" - 2 <sup>c/</sup>	La Florida	167	1 U.F.
10	San Francisco	San Bernardo	Villa "Don Raúl" - 2			1 U.F.
11	ANECAP - Vitacura	Vitacura	Villa "Don Raúl" - 2			1 U.F.
12	El Bosque - 1	Conchalí	Villa "Don Raúl" - 2			1 U.F.
13	Santo Toribio	Providencia	Villa "Don Raúl" - 2			1 U.F.
14	Padre Jesús	San Miguel	Villa "Juan Pablo II" <sup>d/</sup>		109	1 U.F.
15	SINTRACAP	Santiago	Villa "Juan Pablo II"			1 U.F.
16	Por un Futuro Mejor	Maipú	Villa "Juan Pablo II"			1 U.F.
17	Por Nuestra Casa	Maipú	Villa "Juan Pablo II"			1 U.F.
18	Pro-Casa La Reina - 3	La Reina	Villa "Cardenal Samoré" <sup>e/</sup>		119	1 U.F.
19	Na. Sra. de Guadalupe	Conchalí	Villa "Cardenal Samoré"			1 U.F.
20	Domingo del Alamo	Conchalí			10 f/	1 U.F.
21	Padre Jesús - 2	San Miguel			50 f/	1 U.F.
22	Padre Jesús - 3	San Miguel			60 f/	1 U.F.
23	Domingo Solari	San Miguel			50 f/	1 U.F.
24	Na. Sra. de Guadalupe	Lo Prado			18 f/	1 U.F.
25	Fundación MISSIO	(Varias comunas)	Villa "Mercedes"	Renca	158	1 U.F.

a/ Programa con financiamiento solidario.

b/ Programa también con socios de Padre Hurtado y Gran Futuro.

c/ También con socios de San Marcos, Gran Futuro, Padre Hurtado, Pro-Casa La Reina, El Señor de Renca y El Redentor.

d/ También con socios ingresados individualmente.

e/ También con socios de Por Nuestra Casa, Por un Futuro Mejor e individuales.

f/ Estos grupos actualmente no están adscritos a programas.

EL MUNICIPIO COMO INSTANCIA DE ARTICULACION ENTRE LAS DEMANDAS  
POPULARES Y EL APARATO DEL ESTADOMario Rosales Ortega \*\*/  
(Ecuador)

El estilo de desarrollo de América Latina puede caracterizarse de imitativo, concentrador y excluyente: imitativo, por cuanto la tendencia dominante es de copiar las últimas tecnología y las formas de consumo provenientes de los centros desarrollados; concentrador, por fuertes tendencias al agrupamiento de la población en las grandes ciudades, de la producción en el sector moderno o formal, del ingreso y de las decisiones políticas en los sectores privilegiados; excluyente, ya que la resultante de los dos procesos anteriores es la falta de acceso de la mayor parte de la población urbana y rural a los satisfactores y recompensas que ofrece la sociedad formal. Se tiende por tanto, a la existencia de grandes grupos sociales empobrecidos que desarrollan estrategias de supervivencia particulares, autogeneradas, para atender la mayoría de sus necesidades básicas.

En este proceso debe situarse el origen del sector informal o tercer sector, como ha empezado a denominarse. Aunque el sector informal genera sus propias condiciones de reproducción no debe idealizarse. Es necesario tener conciencia que en él se dan condiciones muy bajas de productividad, que los ingresos resultantes son, por tanto, precarios y que el subempleo que allí se oculta es muy alto. Del mismo modo en su interior se observa una gran heterogeneidad ya que conviven grupos con sus necesidades resueltas con otros muy pobres. Aunque se dan conductas solidarias, ello no siempre ocurre, ni tampoco son generales las conductas políticas participativas, muchas veces desplazadas por actitudes paternalistas y clientelistas en sus dirigentes.

Con todo ello, es evidente que la "informalidad" constituye una forma de respuesta válida que los sectores populares dan a sus problemas y que en su interior se concretan numerosas iniciativas y energías que deben servir como punto de partida en cualquier intento de desarrollo. Los procesos imitativos, de concentración y de exclusión en los que se encuentra el origen del sector informal, se reproducen en el aparato del Estado. Además de su extrema concentración y de su gigantismo, el sector público, en toda América Latina, se caracteriza por un fuerte burocratismo por la corrupción (es decir, uso de los recursos públicos en beneficio privado) y la aplicación de mecanismos represivos cuando su legitimidad y autoridad son puestas en duda o desbordadas por la conducta de los grupos populares.

El Estado, en nuestro continente, sufre una crisis de legitimidad ya que es más bien representativo de los grupos burocráticos que existen en su interior y de los sectores sociales dominantes, que del interés general. Ante los sectores populares el Estado aparece como una maquinaria poco eficaz y alejada, de la cual es difícil recibir soluciones para los problemas más agudos.

---

\*\*/ Investigador del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL), de IULA, con sede en Quito.

Frente a la crisis del Estado se propone reducir su tamaño a los niveles mínimos necesarios para garantizar el orden público y la seguridad nacional, dejando al sector privado la iniciativa de satisfacer las necesidades sociales. No obstante, esta solución extrema es irreal ya que se olvida que la mayoría de los grupos populares, integrados en el sector informal, no ofrecen una demanda económica efectiva en lo que se refiere a la satisfacción de la mayor parte de sus necesidades. Es decir, hay un alto porcentaje de la población con necesidades no satisfechas y que no cuentan con recursos para cubrir las a través del mercado, que deben ser atendidos, al menos provisionalmente, por el Estado.

Otra solución sería la descentralización, concretamente, el robustecimiento de los gobiernos locales. Los gobiernos locales, sobre todo los municipios, están más cerca de la base social para recibir sus demandas, tienen una legitimidad democrática mayor que el gobierno central, también por cercanía a la base de electores y, por añadidura, su carácter autónomo les permite tomar decisiones más rápidas, ágiles y adaptadas que las de las autoridades nacionales.

En los países desarrollados esto no es novedad. De hecho en muchos de ellos más de la mitad del gasto público corresponde a los municipios. En América Latina, en cambio, por regla general el municipio sólo eroga menos del 10% del gasto.

Aunque la situación varía mucho de un país a otro en todo el subcontinente, el municipio existe y funciona proporcionando una multiplicidad de servicios básicos a las comunidades que representa, en especial a las más rurales y alejadas, donde muchas veces es la única expresión real del Estado.

Redescubrir el municipio como instancia descentralizada del Estado no implica idealizarlo. Igual que en el conjunto de la administración pública latinoamericana, en él se observan numerosas deficiencias. Sin embargo, es más fácil corregir las fallas de pequeñas administraciones descentralizadas, bajo la mirada atenta de la población local, que mejorar la eficiencia de inmensos entes burocráticos concentrados en las grandes ciudades y casi ocultos de la vigilancia ciudadana. Por otra parte, la misma descentralización, al aliviar la tarea del gobierno central quitándole el peso de muchos de los conflictos y problemas locales, contribuye al mejoramiento de su eficacia.

En el plano concreto de la vivienda popular y de sus exigencias colaterales --calles, agua, electricidad, alcantarillado, recreación-- el municipio tiene ya un papel de primera importancia que puede reforzarse al asignarle nuevas atribuciones y recursos. De hecho, el municipio es en muchas partes y puede serlo mucho más, el órgano natural de concertación entre los grupos populares carentes de vivienda y el Estado, cuando se trata de encontrar y poner en práctica soluciones eficaces que movilicen los recursos y las energías de cada actor.

Para mejorar el funcionamiento de los gobiernos locales, como parte de una estrategia premeditada de descentralización, podría sugerirse un conjunto de medidas, que van desde lo más general a lo más vinculado con los problemas

de la vivienda popular. Entre ellas, las más importantes pueden ser las siguientes:

. Fortalecer la autonomía municipal, deteniendo e invirtiendo las tendencias concentradoras que rigen en la actualidad.

. Dotar a los municipios de mayores atribuciones y de recursos adicionales para enfrentar los problemas acumulados de vivienda, sobre todo en las ciudades intermedias y pequeñas y en las localidades rurales más alejadas.

. Robustecer su carácter democrático, propendiendo a la elección popular de sus autoridades y a la apertura de canales y mecanismos que hagan posible la participación constante de la comunidad.

. Crear mecanismos e instrumentos que les otorguen capacitación y asistencia técnica para mejorar su eficiencia interna (en materia de administración de sus recursos humanos, de capacidad de recolección de tributos, de planificación y ejecución de proyectos, de dictación de ordenanzas o normas reguladoras locales, de gerencia municipal, etc.). Estas actividades de capacitación y asistencia técnica pueden provenir del gobierno central, de las asociaciones municipales o de las propias organizaciones no gubernamentales que trabajan en la vivienda y en la promoción social de los sectores populares.

. Crear mecanismos de cooperación horizontal intermunicipal para compartir conocimientos, adiestrar personal o, incluso, ejecutar cierto tipo de proyectos que pueden estar vedados a ciertos municipios por su tamaño pequeño, pero que son factibles para una agrupación regional de ellos (por ejemplo administración computarizada del catastro).

. Por último, presionar al municipio, en lo que respecta a los problemas de vivienda de los sectores sociales más pobres, para hacer de éste una instancia de articulación entre el plano nacional y el local y conseguir los recursos necesarios para darles solución. La presión de la base no es en sí un mal instrumento si se considera que en muchas partes de América Latina el municipio ha actuado como líder de los movimientos regionales o locales reivindicativos que han demandado soluciones al gobierno central.

PARTICIPACION DE LOS POBLADORES EN LA EJECUCION DE  
LOS PROGRAMAS HABITACIONALES DE FUNDASAL

Ismael Castro Velázquez  
(El Salvador)

1. Objetivos institucionales de FUNDASAL

La Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) es una institución privada sin fines de lucro. El objetivo general de la institución es la promoción integral de la persona, la familia y la comunidad en los sectores más necesitados de El Salvador. Se pretende que esos sectores participen en forma activa, responsable y consciente en los procesos de desarrollo local y en las transformaciones sociales más amplias en el plano nacional. Se busca además, generar modelos alternativos de desarrollo, que sean reaplicables, que minimicen el gasto de recursos, que maximicen la participación, y que potencien estructuras de organización en beneficio del mayor número de familias de escasos recursos económicos. Durante su existencia --alrededor de 19 años-- ha desarrollado una serie de programas y proyectos que han sido dirigidos a atender en especial a la gente más pobre que no ha contado con un techo o una vivienda digna.

2. Principales programas

a) Programa habitacional corriente:

Se trata de la ejecución de proyectos de lotes y servicios, con el desarrollo progresivo de la vivienda por etapas; a la fecha se han dado 10 500 soluciones habitacionales en 20 comunidades, beneficiando a una población de 62 000 personas.

b) Programa habitacional para desplazados por la guerra:

En los últimos cinco años han ocurrido en El Salvador grandes desplazamientos de población, originados por el conflicto bélico. Tomando en cuenta la imperiosa necesidad de estas familias, la fundación ha aplicado en diversas zonas del país este programa de reconstitución y repoblamiento integral, con programas de emergencia y subsistencia, reconstrucción y habilitación de viviendas y obras de interés social, así como de atención de la economía local del municipio, complementando con trabajos de promoción y educación para terminar en un proceso de sistematización, evaluación y divulgación de la experiencia. En este programa se han atendido a 7 500 personas en 15 pequeños asentamientos.

c) Programa de mejoramiento urbano:

A partir de 1985 la Fundación incluyó en su trabajo la ejecución de proyectos de rehabilitación y renovación de tugurios en el área metropolitana de San Salvador; a la fecha se ha construido un proyecto de 130 soluciones y se tiene en proceso dos más que suman 490 soluciones.

d) Programa de reconstrucción de vivienda para los damnificados en el terremoto de octubre de 1986:

El programa surgió como respuesta al desastre pero en realidad derivó en un proceso acelerado e intenso de mejoramiento urbano, ya que los daños del sismo se concentraron en la ciudad capital y sus periferias, zonas que estaban habitadas por los sectores de la población más empobrecida. El número de viviendas destruidas sumó unas 50 000. La institución ha creado un programa de crédito en materiales para familias que están concentradas y con un grado aunque sea incipiente de organización, y otro complementario, que consiste en un crédito subsidio para infraestructura organizada.

3. Forma de participación de los pobladores

En el proceso de participación se dan tres momentos a medida que surgen los contactos entre los pobladores y la Fundación.

En una primera etapa la Fundación tiene como objetivo conocer las características de los pobladores, para poder dar un seguimiento continuo en las etapas de desarrollo y de la participación; en este primer contacto, la Fundación utiliza la mediación para garantizar el desarrollo de sus programas educativos y concientizadores. Desde ese momento deben garantizarse algunas condiciones mínimas, que se refieren a las potencialidades y disposiciones de parte de los futuros pobladores para aceptar la dinámica de la participación y sus reglas del juego, es decir, la disponibilidad e interés en participar en el proceso de autoconstrucción, en la formación de grupos y en la organización del trabajo comunitario.

La segunda etapa se caracteriza por la participación en el proceso de construcción habitacional y en gran medida responde a los intereses inmediatos de los solicitantes vinculados a la solución de su problema de vivienda. Consiste en la participación en el proceso de construcción mediante el trabajo organizado y en grupo; a la vez que se ejecutan las obras se desarrollan programas de formación que permitan analizar y evaluar la experiencia para el futuro.

Es un proceso de construcción-educación que pretende ser un experimento social. La construcción es llevada a cabo por los pobladores, por el sistema de autoconstrucción, tanto con ayuda mutua como con esfuerzo propio; en esta etapa el poblador comienza a sentir algunas contradicciones sobre todo cuando se trata de los servicios básicos del asentamiento y ve que su construcción avanza, pero que la de los servicios no se inicia e, incluso, que no hay signos que indiquen que se van a ejecutar. Les toca así iniciar procesos de gestión ante los entes que tienen la responsabilidad de suministrarlos. Aquí comienza una larga lucha con la formación de comisiones que tienen como tarea presionar donde corresponda; muchas veces creen que la Fundación es la responsable. La participación de los pobladores en esta etapa es común e indispensable en la ejecución de todos los programas habitacionales que desarrolla la Fundación.

La última etapa se inicia en cuanto se concluye el trabajo de autoconstrucción de las viviendas; en esta etapa constata o reafirma el

reparto desigual y selectivo de la riqueza social, que se refleja en la dotación de los servicios de infraestructura urbana. Aquí entra todo lo que se refiere al desarrollo comunitario. Si a estas alturas del proceso todavía no ha obtenido algún equipamiento social y comunal, la lucha debe ser más fuerte para lograrlo si el proceso de acompañamiento y de orientación por parte de la Fundación fue efectivo, los problemas pueden minimizarse; pero si no ha sido así, la contradicción se vuelve aún más incomprensible, dándose casos en que ven a la misma Fundación como cómplice o aliada a las instituciones del Estado, obligadas a suministrar el equipamiento social y comunal.

En esta etapa la Fundación no escatima esfuerzos para perseverar en la consecución de sus objetivos, pues su labor no concluye cuando termina el asentamiento de la nueva comunidad. En esta etapa se empiezan a ver los resultados del acompañamiento a los pobladores.

#### 4. Peligros de la participación

El riesgo principal es el de realizar consciente o inconscientemente una experiencia de participación con criterios inmediatistas, que pierdan de vista las raíces de los problemas. También podría tratarse de legitimar un mecanismo de sobreexplotación de la fuerza de trabajo, conveniente para el Estado, ya que no grava su presupuesto y para el sector privado, ya que no merma sus tasas medias de utilidad. Es decir, que los pobladores hacen lo que el capital y el Estado deben hacer por ellos.

Se puede perpetuar el statu quo si no hay posibilidades de usar los convenios sociales básicos como mediaciones o aglutinadores, ya sea por concepciones ideológicas o por falta de habilidad práctica para aplicar el enfoque participativo concientizador. Asimismo se corre el riesgo de afianzar los lazos de dependencia; con mucha dificultad se lleva a cabo un proceso participativo, con un aglutinante como el de la vivienda, sin que la institución promotora del proceso cree las condiciones materiales para el desarrollo de la mediación.

#### 5. Conclusiones

La participación es un arma de doble filo: puede servir para perpetuar los problemas así como para crear una dinámica de solución. En el primer caso, aunque se dan soluciones inmediatas para atender las carencias sociales de minorías, y su móvil principal no es coherente con los intereses de las grandes mayorías que carecen de las condiciones fundamentales, básicas para un desarrollo humano integral. En el segundo caso, no se pierde de vista el problema de la carencia de esas condiciones, pero no constituye un fin en sí, sino más bien un aglutinante para el logro de objetivos que están encaminados a la solución real de los problemas.

Las experiencias de participación pueden partir de dos orientaciones: una basada en el consenso y otra, en el conflicto. En el caso del consenso, la carencia surge como efecto del desajuste; en la base del conflicto, la carencia surge como efecto de las contradicciones.

La participación concientizadora implica la obtención de resultados a partir de un proceso lento, en lo que se refiere a su fin último, que en algunos casos inquieta y exaspera a los impacientes de visión pragmática que se encuentran al frente de instituciones de desarrollo. Muchos directores de estas instituciones tienden a buscar gratificaciones inmediatas y estrictamente tangibles del trabajo social.

La participación debe tener en cuenta las condiciones históricas en su metodología y, en general, en su forma de aplicarla. En el contexto en que vive El Salvador, demanda una alta capacidad creadora para sortear los obstáculos, sobre todo en lo que se refiere al progresivo estrechamiento del espacio político y a las condiciones insoportables de vida de la mayor parte de la población, resultado de la agudización de la crisis económica.

El concepto de participación desarrollado demanda una capacidad mínima, de parte de los gestores, para asumir riesgos consustanciales con su papel.

Por último, considero importante expresar que la participación de los pobladores es esencial para el logro de los proyectos finales que ejecuta la Fundación. Ellos son la razón de ser de la institución.



LA LABOR DE LAS ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO  
EN GUATEMALA

Oscar Mauricio González  
(Guatemala)

1. Aprovechamiento de la coyuntura política para reforzar  
la acción en beneficio del tercer sector

Toda iniciativa encaminada a la orientación social y democrática debe basarse en el objetivo de reducir al máximo las tensiones sociales a través de la satisfacción de las necesidades ingentes de los grupos sociales menos favorecidos, en un proceso permanente de consolidación de ideas, conceptos, políticas, estrategias y actividades.

El proceso de cambio supone que:

a) Las ideas e ideales incubados por seres innovadores son apoyados por los entes más avanzados socialmente; se genera así una vinculación permanente que permite mantener el intercambio de ideas, hasta consolidar un proyecto que se traduce en programas y actividades realizables conforme al objetivo previamente trazado.

b) Simultáneamente se genera por inercia de la acción de los gestores y promotores, una serie de vinculaciones con el sector afín, para crear estrategias conjuntas que conduzcan a la acción que beneficie al conjunto de entidades aliadas en el proyecto.

c) La gestión de los pasos sucesivos resulta del compromiso multilateral de los grupos interesados que utilizan todos los recursos a su alcance para alcanzar el objetivo convenido con los demás grupos involucrados.

d) A consecuencia de lo anterior, surge una serie de actividades que van desde el planteamiento filosófico, conceptual y pragmático de los alcances del proyecto, hasta la persuasión, la labor de pasillo y las relaciones familiares, interpersonales e institucionales.

A esa secuencia del proceso es necesario agregarle otros componentes, como la época y las circunstancias en que debe realizarse cada uno de los pasos señalados.

La experiencia vivida en 1986 y los primeros tres meses de 1987 en Guatemala se ciñe a ese proceso. Las organizaciones no gubernamentales, apoyadas por su federación, han podido aprovechar las coyunturas políticas para lograr facilidades tanto de las estructuras del gobierno como de la infraestructura social del país y de la iniciativa privada para el desarrollo armónico de su actividad.

Como paso previo, fue necesario contar con criterios definidos que derivaron del asesoramiento externo; en nuestro caso ese asesoramiento se dio en el Seminario sobre Crédito con fondos de garantía, celebrado en Ciudad de Guatemala, en noviembre de 1986, en el cual se plantearon no sólo los aspectos meramente financieros, sino los de políticas por seguir para lograr su establecimiento en el plano nacional.

El esfuerzo de coordinación para la gestión constituyó la segunda fase, aprovechando la apertura al proceso democrático plasmada en la nueva constitución política de la república.

El aspecto fundamental de la estrategia fue obtener el reconocimiento de la labor de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo sin fines de lucro. Se logró introducir en la Constitución el concepto de que el Estado, habiendo reconocido la institucionalidad de las funciones y asociaciones de desarrollo sin fines de lucro, dictaría las disposiciones legales para que pudieran cumplir su cometido y destinar sus recursos al desarrollo comunitario a través de programas paraestatales.

Simultáneamente, los asesores plantearon, ante las instancias de gobierno, los esquemas de participación social que durante varios años se venían desarrollando y que tendían a mejorar las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos. Se definió así un proyecto político de gobierno denominado TOCA, para mejorar los niveles de trabajo, generando empleo directo en pequeñas empresas; organizar gremios y asociaciones de pequeños productores a fin de que alcanzaran representatividad en su comunidad; lograr acceso al crédito y generar ahorro, como medio de capitalizar el esfuerzo del hombre.

La Asamblea aprobó el Artículo N° 242, que dice así: "Con el fin de financiar programas de desarrollo económico y social que realizan las organizaciones no lucrativas del sector privado, reconocidas legalmente en el país, el Estado constituirá un fondo específico de garantía de sus propios recursos, de entidades descentralizadas o autónomas, de aportes privados o de origen internacional."

Para la aplicación de la disposición anterior, el sector organizado en entidades no lucrativas de desarrollo logró la firma del acuerdo gubernativo del 18 de marzo de 1986 que crea un Viceministerio de Finanzas Públicas, encargado de la intermediación financiera para el tercer sector de la economía, con funciones específicas para apoyar a las organizaciones de desarrollo sin fines de lucro que cumplen funciones paraestatales como educación, salud, vivienda y asistencia técnica. Ese Viceministerio está obligado a desarrollar los mecanismos financieros que permitan movilizar fondos hacia el tercer sector con una distribución más justa e igualitaria del presupuesto nacional.

Gracias a la apertura política y a la urgencia de dar respuesta a la población, las instancias de gobierno han accedido a incorporar los programas participativos conducidos por las organizaciones no lucrativas, al plan nacional de desarrollo. La vivienda figura con alta prioridad. Como el Banco Nacional de la Vivienda no cuenta con la infraestructura para resolver el problema a nivel nacional, se consideró la necesidad de convocar a las

entidades de desarrollo a participar en la dirección de la planificación, estableciendo la Comisión Nacional de Vivienda, y en la ejecución de programas en su calidad de particular, con independencia de criterios para realizarlos.

Ante la persistencia de un alto porcentaje de desempleo abierto (15%) y de subempleo (29.2%) fue imprescindible fijar una política de generación de empleo directo mediante la creación de un plan nacional de fomento y desarrollo de la pequeña empresa, que pretende coordinar, impulsar y desarrollar gran número de puestos de trabajo, así como estimular el crecimiento interno, aumentar el ingreso familiar y dar mayor circulación a los bienes y el dinero a fin de satisfacer las necesidades de la población.

Aunque la experiencia aún no ha rendido frutos considerables, existe la expectativa de crear un nuevo modelo de desarrollo participativo que permita un mayor bienestar a la población, le provea una mayor capacidad adquisitiva y de ahorro para que pueda invertir en bienes duraderos y permanentes, como la vivienda.

## 2. Los mecanismos de garantía recíproca

En un intento por cambiar el modelo de restricción financiera aplicado por el Estado al asignar los recursos nacionales a actividades sectoriales según el criterio de los inversionistas foráneos y observando que la tradicional intermediación financiera reduce el ámbito del movimiento de capitales a las instituciones financieras, que no participan en una política coherente con las necesidades empresariales de otros sectores, se ha planteado la conveniencia de crear otros mecanismos que permitan la captación y orientación del ahorro interno. Su aplicación no es exclusiva al sector de la vivienda.

### a) Las sociedades de garantía recíproca

Igual que otras asociaciones de ahorro, permiten la formación de capitales para un destino específico --en nuestro caso para vivienda popular-- y para sectores de ingreso medio. El objetivo principal de las sociedades de garantía recíproca es prestar garantías por aval o cualquier otro medio admitido en derecho, a favor de sus socios a fin de asegurar las operaciones implícitas en el financiamiento de su vivienda.

Los socios deben pertenecer a un grupo con intereses comunes --como la vivienda-- que se unen para alcanzar un mismo objetivo.

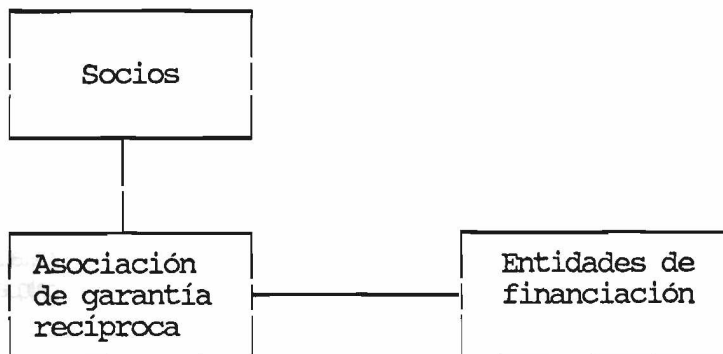
El capital está formado por las aportaciones de los socios y será variable entre una cifra mínima y el triple de la misma según la capacidad de ahorro de los socios. El capital puede variar sin necesidad de modificación estatutaria y se podrán fijar nuevas cuotas sociales para cubrir un alto porcentaje del costo total del proyecto, lo que, además de servir de fondo de garantía, obliga al ahorro previo como esfuerzo interno recuperable.

El fondo de garantía se forma con una parte del capital y cuotas especiales, y con los frutos que su manejo produzca. Su régimen debe quedar establecido en la escritura constitutiva y su administración corresponde a la dirección de la sociedad de garantía recíproca. Este fondo tiene como único objeto hacer frente a los pagos que haya de realizar la sociedad, en cumplimiento de las garantías otorgadas. La experiencia de los países europeos es que la aportación de los socios para el fondo de garantía es de un 6% de la cuantía de la deuda garantizada. Una vez extinguida la deuda cuya garantía afectó al Fondo, se reembolsa al socio partícipe el valor de su aporte y sus intereses.

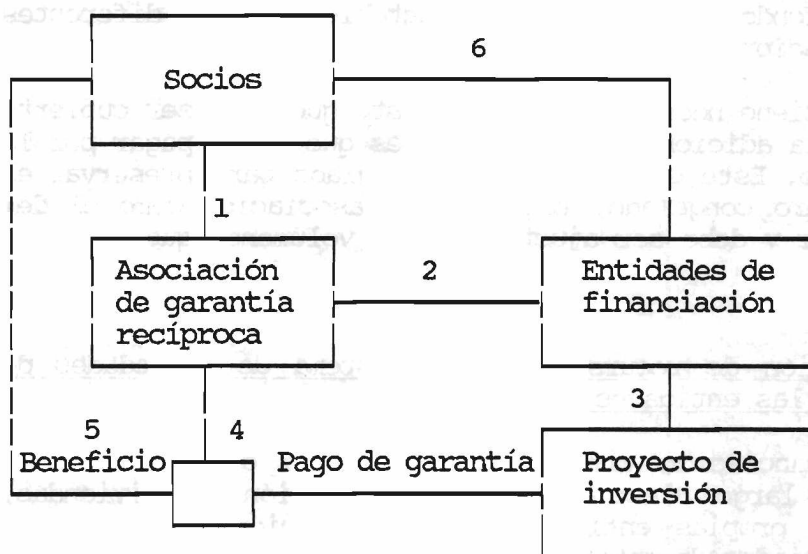
El crecimiento del fondo de garantía está en razón de las inversiones que su junta administradora realice en valores públicos o privados de alta rentabilidad y cotización calificada y parte en efectivo y depósitos en entidades de ahorro y crédito.

El mecanismo de garantía recíproca exige un cambio de actitud de los posibles partícipes para obligarse y coadyuvar a la formación de capitales; una participación activa del sistema bancario nacional y de las instituciones financieras internacionales de movilización de capitales; una sustentación legal que regule la participación, las operaciones, la fiscalización y los aspectos impositivos; y la formación de una estructura de segundo nivel que avale las garantías otorgadas y comparta el riesgo.

El esquema inicial de generación del fondo de garantía se establece con las cuotas y beneficios obtenidos de la inversión del capital de ahorro previo.



En esta etapa el fondo se congela en inversiones de alta rentabilidad y forma su propio fondo estabilizador para cobertura de las garantías otorgadas. La inversión de recursos en proyectos factibles se hará por las entidades de financiación con recursos de los ahorrantes y de su capital propio.



El esquema anterior muestra el circuito en el cual se produce la generación de recursos así:

a) Los socios forman el capital inicial de garantía, el cual es depositado en una entidad de financiación (1 y 2).

b) La entidad de financiación mediante convenio previo conoce y aprueba el proyecto de inversión canalizando recursos hacia el mismo (3).

c) El proyecto de inversión se ejecuta y pone en uso y disfrute de los socios. En algún momento se puede producir el pago de la garantía otorgada, en cuyo caso la asociación obtiene como retrogarantía el bien inmueble como un activo extraordinario y lo puede colocar a nuevos precios de mercado (4 y 5).

d) Finalmente, el circuito se cierra cuando los socios amortizan su obligación a la entidad de financiación.

#### b) El mecanismo de retrogarantía y aval

Con el propósito de garantizar la inversión en proyectos de vivienda ante las entidades financieras, se plantea la necesidad de garantizar el retorno de la inversión. Para ello las asociaciones de garantía recíproca deben dar participación a la entidad de financiación para que la inversión en los proyectos se valúe a precios ciertos y razonables ya que finalmente cada una de las viviendas constituirá la retrogarantía que permitirá recuperar el saldo insoluto que deje de pagar el usuario.

El riesgo debe estar previsto por una central de riesgos que generalmente se constituye en el Banco Central, con un aporte inicial del Estado y su función equivalente a la del fondo de regulación de valores. Este

fondo, a su vez, estará respaldado por el encaje bancario que se produce con los depósitos fijos del fondo de garantía que establezcan las diferentes asociaciones de garantía recíproca.

El riesgo compartido tiene necesariamente un costo que debe ser cubierto por los socios con una cuota adicional a los intereses que deben pagar por la financiación de su proyecto. Este costo debe ser calculado para preservar el valor adquisitivo del dinero congelado, tanto de la asociación como el del aporte del Estado que puede y debe ser ajustado a los volúmenes que requiere la demanda interna.

c) Efectos de la captación de recursos por el sistema de sociedades de garantía recíproca en las entidades de financiación

Las entidades de financiación tienen la posibilidad de restaurar el mercado de inversiones a largo plazo para la construcción de viviendas, dentro del sector de las propias entidades de financiación y del sector construcción y de líneas aliadas de materiales.

Si se analiza el propósito de las garantías y sus necesidades de capital con los ajustes necesarios mediante el pago de cuotas adicionales para mantener el poder adquisitivo de la moneda, el efecto buscado se centra en sobrepasar los límites del corto plazo bancario.

Los bancos se muestran reacios a otorgar créditos a mediano y largo plazo por serles más rentable y seguro el descuento de papel en un entorno monetario caracterizado por la inflación, la crisis y la inseguridad en el propio mercado monetario (Las entidades de financiación en España. Asociación Española de Financiadores, Madrid, 1981). Otro efecto importante podrá ser la reducción de gastos financieros, que al generalizarse la existencia de sociedades de garantía recíproca coadyuvará a la consecución del clima necesario de estabilidad y confianza en el sistema bancario.

Lo anterior puede lograrse por la delegación del análisis del riesgo que haga la sociedad para cada caso que someta al banco financiador. Además se reducen costos al manejar la cartera individualizada con la sola participación del servicio de ventanilla del Banco, lo cual se reduce a la percepción de amortizaciones, control de una sola cuenta y elaboración de un informe mensual.

Un tercer efecto positivo es la relación que en forma representativa se establece entre el banco y la sociedad de garantía recíproca, que induce a sus asociados a utilizar los servicios del banco financiador.

A mediano plazo, se logra el ordenamiento de la asignación de recursos oficiales que son asignados a través de la banca central en función de las prioridades que la ley de bancos establece como mecanismo decisor en los planes de desarrollo de los países latinoamericanos.

LA EXPERIENCIA DE LA FEDERACION HONDUREÑA DE COOPERATIVAS  
DE VIVIENDA LTDA. (FEHCOVIL)

Pompilio Torres López  
(Honduras)

1. Introducción

El crecimiento de la economía de Honduras se sustenta en el sector agroexportador (banano, café, madera y carne de res) sujeto a los vaivenes de los precios y a la fijación de cuotas en el mercado internacional.

El sector agrícola representa el 31.5% del PIB, absorbe casi el 60% de la población económicamente activa y genera el 61.7% del total de las exportaciones. La contracción económica ha tenido profunda influencia sobre el sector y sobre los 2.4 millones de campesinos; se ha traducido en altos índices de desempleo (33.8%) y de pobreza extrema (69.7%) (población con un ingreso inferior al costo anual de una canasta mínima de alimentos). Se explica así la elevación de la tasa de migración del campo a la ciudad y la concentración del 25% de la población nacional en los centros urbanos del corredor central de mayor desarrollo relativo.

El déficit habitacional estimado al año 1982 para Honduras fue de 450 000 viviendas, distribuidas en 350 000 rurales (78%) y 100 000 urbanas (22%) con una necesidad anual de 18 600 viviendas nuevas. De estas corresponden 6 100 al área rural, sólo para cubrir la demanda por crecimiento vegetativo sin considerar la obsolescencia.

En el sector rural son críticos los problemas de hacinamiento, carencia de servicios y malas condiciones estructurales que afectan al 90% de la población. Los programas de desarrollo rural han estado orientados básicamente a aspectos productivos sin considerar las deficiencias del asentamiento campesino, problemas que tradicionalmente han sido resueltos con el esfuerzo familiar y dentro del sector informal.

2. FEHCOVIL: una experiencia al servicio del pueblo

La Federación Hondureña de Cooperativas de Vivienda (FEHCOVIL) ha podido extraer de su práctica cooperativa tres conclusiones fundamentales. Una de ellas es la posibilidad de lograr una participación decidida de la población con formas cooperativas de trabajo; esta situación resulta además en una reducción considerable de los costos de la vivienda y, por último, a partir de las iniciativas promocionales de la colectividad, se produce un aprendizaje de la población cuyos efectos son totalmente positivos para la solución de otras necesidades, como el consumo, el ahorro, el crédito, la salud y el mejoramiento de la vivienda.

Esa experiencia es tanto más interesante cuanto que FEHCOVIL ha trabajado con sectores deprimidos del campo y de la ciudad y con población urbana de ingresos medios. Con propiedad podemos decir que los proyectos de

vivienda cooperativa son atractivos para la población de Honduras y un instrumento eficaz para combatir el paternalismo institucional, las actitudes pasivas, el sometimiento y el conformismo de las personas.

Con su unidad de promoción FEHCOVIL desarrolla programas de capacitación cooperativa, dirigidos a asociados, dirigentes y empleados de todos sus proyectos, de los cuales resultan nuevos progresos en el quehacer cooperativo de base. La construcción de viviendas con la participación organizada de la población encierra la posibilidad de que los moradores constituyan sus propios colectivos empresariales para proveerse de múltiples servicios que el Estado no podrá proporcionar y que les permitan además incorporarse a la producción nacional.

Los proyectos cooperativos de vivienda de FEHCOVIL son algo más que la pura vivienda: son el pueblo organizado para atender sus propias necesidades de vida, entre ellas la vivienda, el consumo, el ahorro y el crédito, distintas actividades productivas, el medio ambiente, la salud, etc. Es el pueblo que llega al convencimiento de que sumando sus fuerzas es capaz de mejorar progresivamente su nivel de vida.

FEHCOVIL obtuvo su reconocimiento del Estado el 14 de octubre de 1963. Es una institución no gubernamental, sin fines de lucro y con sede en Tegucigalpa. Su estructura se rige por las disposiciones de la Ley de Asociaciones Cooperativas, siendo sus objetivos:

- . Promover el desarrollo de proyectos habitacionales, de preferencia para los sectores poblacionales carentes de recursos que les permitan mejorar su calidad de vida;
- . Coadyuvar en la celebración de programas de educación y capacitación con las cooperativas organizadas, a fin de mantener cohesionado al movimiento cooperativo;
- . Mejorar la capacidad de gestión financiera de FEHCOVIL para satisfacer la demanda habitacional existente;
- . Incorporar, al movimiento cooperativo, comunidades marginales autogestionarias, proveyéndolas de asistencia técnica y educativa a fin de mejorar su nivel socioeconómico;
- . Promover el ahorro cooperativo para la vivienda; y
- . Extender la cobertura de FEHCOVIL hacia las comunidades rurales del país para mejorar las condiciones de vida de toda la población.

### 3. Proyectos

Entre 1968 y 1986 FEHCOVIL ha desarrollado 33 cooperativas con la construcción de 3 049 unidades habitacionales. Para 1986 proyectaba iniciar otras seis cooperativas con 104 unidades.



A nuestro juicio el proyecto más innovador es el de vivienda rural por autoconstrucción, concebido con carácter integral, interinstitucional y multisectorial. Se combinan en el actividades de los organismos nacionales e internacionales que se enmarcan en la política y las medidas del Plan nacional de desarrollo, concretamente del Plan de reconstrucción y desarrollo de la zona sur (el Proyecto está ubicado en el Departamento de Choluteca, fronterizo con la República de Nicaragua). Ese plan integra un conjunto de iniciativas y proyectos de reactivación económica y mejoramiento de la calidad de vida.

Con ese marco conceptual, el Proyecto de vivienda rural por autoconstrucción (PVRA) reúne la voluntad y los esfuerzos de las agrupaciones y cooperativas campesinas de la zona sur. El PVRA tiene como función primaria servir de experiencia para programas en materia de vivienda rural y capacitación del recurso humano.

En un período de cinco años que se cumple en 1987 se prevé beneficiar a 700 familias rurales con la actividad de autoconstrucción de viviendas de bajo costo y con un programa de capacitación básica en la generación de mecanismos de autoayuda.

Se espera contribuir además al fortalecimiento y consolidación del movimiento cooperativista y de las agrupaciones campesinas participantes, integrándolas al proceso de desarrollo local para mejorar las condiciones de vida rural, sobre todo la vivienda. A la fecha se han obtenido buenos resultados en materia de tecnología para la construcción rural, cooperación institucional y varias formas de organización y capacitación. Se ha fortalecido así un proceso de autoayuda y desarrollo rural integrado.

Con el sistema de autoconstrucción de viviendas, la unidad ejecutora FEHCOVIL espera lograr que los recursos disponibles alcancen para el mayor número de beneficiarios, aparte de crear en la comunidad local una conciencia de superación y de adelantar el proceso de desarrollo comunitario integral. A largo plazo estos mismos resultados redundarán en mejores condiciones (de organización, físicas, socioeconómicas) para la planificación y expansión del asentamiento rural incluyendo en cada una de sus viviendas la infraestructura física adicional (estufas lorenas, letrinas sanitarias, calle principal y áreas verdes).

El PVRA se concibe como un proyecto de apoyo orientado a las familias campesinas del sector reformado, fortaleciendo el movimiento empresarial comunitario en las áreas rurales de la región sur. Para ello se proponen los objetivos de impacto directo siguientes:

- Mejorar la precaria situación habitacional mediante la autoconstrucción de viviendas de bajo costo;
- Contribuir a mejorar la situación económica y de empleo con la ejecución de pequeños proyectos productivos;
- Incrementar la capacidad organizativa, por medio de la promoción social y el trabajo comunitario;

- Desarrollar la capacidad constructora por medio de la instrucción técnica; y
- Aumentar la dieta alimenticia proporcionando alimentos por trabajo.

En el área urbana la Federación está iniciando un programa con los siguientes componentes:

- Provisión de materiales y financiamiento para que las cooperativas de las zonas periféricas de la ciudad puedan hacerle mejoras a sus viviendas; este crédito no sobrepasará los 900 dólares y con un período máximo de pago de cuatro años. Actualmente se dispone de 400 000 dólares en la etapa inicial del mejoramiento.
- Construcción y autoconstrucción de vivienda (ladrillo, bloque, madera, bahareque y adobe en los barrios marginales de Tegucigalpa y San Pedro Sula).
- Mejoramiento del barrio aprovechando patronatos o cualquier otra organización popular existente.
- Establecimiento de microempresas productoras de materiales relacionados con la vivienda, con miras a mejorar el nivel económico de estos grupos.

Continuamos con el programa de construcción de vivienda de costo medio bajo para otros sectores, ya sea con fondos obtenidos directamente por FEHCOVIL o con descuentos de hipotecas.

GOBIERNOS LOCALES Y MOVIMIENTO DE POBLADORES:  
CONSTRUYENDO UNA NUEVA COMUNIDAD

Diego Robles Rivas  
(Perú)

En los últimos 20 años se han aplicado diversas políticas habitacionales en América Latina y el Caribe dirigidas a atender las demandas surgidas desde la base social. Estos esfuerzos integran diferentes modalidades para enfrentar una misma necesidad; sin embargo, presentan determinadas particularidades propias de cada uno de los países de la región que se reflejan en estilos, metodologías y formas de integración de los participantes y, por tanto, en logros diferentes respecto de la atención del problema y de la forma de satisfacción de las necesidades sentidas por la población, particularmente la de menores ingresos.

El tema expuesto en este trabajo está presentado en dos partes; la primera se relaciona con un conjunto de constataciones sobre el modelo de desarrollo, la caracterización de las estructuras de producción agraria e industrial y las particularidades que presentan en los últimos tiempos el nuevo escenario urbano.

En la segunda parte se efectúa un planteamiento relativo al conjunto de mecanismos de interacción y negociación que llevan a actuar a diferentes protagonistas sociales en el plano local y nacional en el marco de una política de concertación. Se advierten ciertas limitaciones de ese planteamiento. El documento termina presentando a consideración conclusiones y perspectivas que se derivarían de su aplicación en la región.

## 2. Constataciones

En el decenio de 1980 han proliferado los planteamientos, provenientes de distintas formaciones políticas e intelectuales, encaminados a definir un conjunto de estrategias alternativas para superar modelos y estilos de desarrollo que tuvieron poco o nulo efecto en América Latina y el Caribe. Esos planteamientos reconocen nuevas opciones y tareas, con la finalidad de remover obstáculos y abrir nuevas vías, respetando las legítimas particularidades de cada una de las sociedades nacionales y admitiendo la posibilidad de una concertación, particularmente en el ámbito urbano, de tres sectores: el público, el privado y el informal, como opción legítima para dinamizar el proceso de desarrollo.

Desde el Estado, con visiones diversas, se postula una adecuada transferencia de recursos (tecnológicos, financieros, legales, etc.) que, aunada a la puesta en marcha de mecanismos de desconcentración y de democratización de las diferentes instancias en las cuales se dan los procesos de toma de decisiones, contribuirá al fortalecimiento por inducción de las modalidades y sistemas participativos populares en la producción y el consumo.

La estrategia anterior incluye el desarrollo de un clima de confianza y al otorgamiento de los incentivos necesarios al sector privado, con la finalidad de que éste vuelva a ocupar una parte importante de su capacidad industrial ociosa. Esta situación está asociada a los efectos de la crisis económica, a la deuda externa de los diferentes países de la región y a la pérdida de la capacidad competitiva en los mercados internacionales de sus productos de exportación.

Uno de los propósitos que el Estado persigue con estas políticas es su propia legitimización y el ensanchamiento de la base socio-política, así como establecer un clima de confianza para que las medidas que derivan de este planteamiento sean eficaces. Además, el Estado amplió y consolidó su presencia con la ejecución de programas sociales, sin tener que alterar de fondo las estructuras imperantes en la sociedad, ni cambiar los procesos de acumulación económica y, por ende, las cuotas del poder de los grupos y de los sectores dominantes.

El sector privado ingresó en los últimos decenios a un proceso de modernización en un contexto de exportación de materias primas, utilización de tecnologías intermedias y de sustitución de exportaciones de los bienes requeridos para satisfacer necesidades de los estratos medios y altos de la población.

Frente a la crisis del modelo de desarrollo, en el decenio de 1970, este sector en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe ha visto decrecer su producción industrial y ha tenido que incorporar métodos eficaces para activar la capacidad instalada y generar programas innovadores que no signifiquen inversiones cuantiosas ni eleven el nivel de la deuda externa.

Para superar la crisis, el sector privado y el Estado iniciaron un proceso de adaptación que afecta seriamente a la fuerza de trabajo y al papel de sus organizaciones reivindicativas. En este proceso de reacomodo, ambos sectores aplican un conjunto de estrategias comunes que pueden ejemplificarse por el tratamiento de las condiciones de empleo de servidores públicos y trabajadores asalariados, quienes son excluidos del aparato productivo y administrativo.

Un efecto inducido de esta conducta es el crecimiento y diversificación de un conjunto de actividades de naturaleza productiva y comercial, sobre todo en las ciudades, en las cuales participan personas que se crean puestos de trabajo fuera de los canales ortodoxos reconocidos por el sector privado y el Estado. Otro efecto es la aceleración de los procesos de marginación de amplias capas sociales del mercado formal de bienes y servicios, articulado principalmente por el sector privado; este fenómeno, aunado al impacto de la recesión, reduce la capacidad del Estado para crear los servicios sociales necesarios demandados por la población.

Asimismo, se advierte un acelerado empobrecimiento y descomposición de la estructura productiva agraria. Este deterioro crítico no ha podido ser superado en algunos países pese a haberse realizado reformas en la propiedad, tenencia y producción, que en la actualidad acusan un proceso de reversión. La crisis por la cual atraviesa el agro no es de tipo coyuntural, sino estructural, y las causas pueden ser explicadas por situaciones que van más

allá de los esfuerzos nacionales. Superar esta situación demanda recursos y programas de largo aliento y cuantiosas inversiones que modifiquen los horizontes tecnológicos y de organización social y productiva. Los actuales esfuerzos en este ámbito muestran resultados que no están de acuerdo con las expectativas y el monto de la inversión. En algunos países de la región, gran parte de los recursos se gastan en la importación de alimentos; en otros países, agro-exportadores, el precio internacional no justifica las inversiones realizadas en la producción.

El empobrecimiento de la estructura productiva agraria contribuye a estimular la migración de la población del medio rural. Esta migración ha agudizado y agravado el problema urbano, lo que da lugar a conflictos de compleja naturaleza. En este marco se registran situaciones de extrema pobreza que afectan a importantes sectores de la población de América Latina y el Caribe que desencadenan procesos de naturaleza conflictiva y, en algunos casos, se presentan como explosivos o de fermento y justificación de conductas de cuestionamiento al orden social establecido.

El nuevo modelo se postula sobre determinadas bases de concertación, en que el sector privado demanda y exige al Estado un clima de paz social, garantía para sus inversiones, libertad para manejar capitales, tecnologías, mercados, transferencia de utilidades, etc. Además, exige que el Estado limite su capacidad de intervención y competencia en determinados campos de ingerencia de este sector, y que reduzca el aparato público e inicie o refuerce procesos de desconcentración administrativos. En algunos países esta demanda incluye reclamaciones de regionalización y reordenamiento territorial.

El Estado, en virtud de estas políticas de concertación, ha aceptado ejecutar programas que hagan viables las propuestas de este modelo de desarrollo. El modelo busca también integrar a los grupos poblacionales que participan en la producción de bienes y servicios de una manera no ortodoxa según las normas establecidas. Suele denominarse a este conjunto de productores como sector informal o tercer sector, categoría que en algunas esferas del pensamiento latinoamericano aparece como imprecisa.

El Estado, frente al aumento de la pobreza y el crecimiento del sector informal se ha visto en la necesidad, en algunos casos imperiosa, de adoptar una estrategia para la puesta en marcha de programas de emergencia y de corto plazo, para dotarlo de nuevos servicios, créditos y normas, e integrar a esta población al modelo de desarrollo que se postula y que es materia de concertación nacional.

Las políticas estatales ejecutadas en los últimos años se estructuran de manera tal de paliar o contener los efectos de la crisis económica. En algunos casos están asociadas al proceso de democratización y de ensanchamiento de la base social que permita una mayor participación. Con algunas variantes, las propuestas en torno a la resolución del problema del empleo, generación de ingresos, salud, educación y vivienda, presentan características comunes en cuanto al papel asignado al Estado.

Como efecto de la crisis económica y de la caducidad del modelo de desarrollo que se postulaba en el pasado reciente, la mayoría de las ciudades

de la región han visto aparecer nuevos protagonistas sociales, que han contribuido a crear nuevos escenarios urbanos. Estos protagonistas han desarrollado capacidad de organización para producir bienes y servicios en la construcción de su hábitat, para elaborar novedosas estrategias de supervivencia popular, para ocupar espacios económicos y socio-culturales, para idear conductas propias y para recrear las existentes en el medio urbano.

A través de las organizaciones populares se observa el cuestionamiento parcial de la estructura de poder tradicional, sobre todo en lo que se refiere al acceso al trabajo, al suelo urbano, a la infraestructura y a los servicios básicos.

Este nuevo protagonista social urbano, mediante sus organizaciones, pone en tela de juicio las reglas del mercado tradicional, las cuales son afectadas parcialmente; este proceso está en vía de engendrar una nueva situación cuya proyección final no es patrimonio de un solo sector. Pareciera que va más allá de los mecanismos de concertación y negociación de los tres sectores involucrados. Como efecto de la aplicación del nuevo modelo de desarrollo, la transferencia tecnológica y de capitales tiene un dinamismo diferente en rubros o procesos productivos intermedios. Estos son asumidos por formaciones empresariales no tradicionales más próximas al sector privado y también por los que están en contacto con el sector informal, quienes son los que le dan sustento y acceso al mercado.

El proceso de organización y reacomodo urbano-industrial permite identificar una defensa frente a la crisis de los sectores empresariales nacionales que ven como positivo el crecimiento y estabilización de ciertas expresiones de informalidad. Sin embargo, este sector empresarial privado exige del Estado la adopción de algunas medidas controladoras en relación con la conducta del sector informal para mantener el status alcanzado. El sector privado apoya y rescata las potencialidades del sector informal, flexibiliza su papel en tanto que sufre los efectos de la crisis económica, nacional y mundial. Esta constatación tiene sus características más sobresalientes en los aspectos comerciales; pero también en lo productivo y financiero el sector privado reconoce la importancia de la participación de la pequeña y microempresa de producción y servicios.

Por otro lado, el sector privado y el Estado en cuanto a la promoción del sector informal, muestran conductas de adaptación diversas y de defensa del considerado mal menor. Algunas de estas manifestaciones son consideradas funcionales o positivas, por ejemplo, en lo referente a la captación de ahorro y a la colocación de empréstitos y de fondos para inversiones productivas en los polos de desarrollo.

Algunos agentes del sector privado muestran tendencias positivas en tanto y cuanto puedan acogerse a la política de exoneraciones tributarias en rubros de actividad prioritarios para el desarrollo, como agro-industria, vestido, calzado, alimentos, construcción, muebles y enseres, editorial e impresiones, transportes urbanos y metalmecánica y automotriz.

En lo que respecta a la vivienda, en el decenio de 1960 este problema estuvo marcado por una creciente preocupación e intervención del Estado y del

sector privado, con la finalidad de mancomunar esfuerzos para crear las condiciones que permitieran evitar la formación de nuevos barrios precarios (favelas, callampas, barriadas, villas miseria) y para erradicar zonas habitacionales tugurizadas en el centro de la ciudad.

Con ese propósito, el Estado llevó a cabo estudios y planes rectores de ordenamiento y control de la expansión urbana y se introdujeron nuevas formas de financiamiento mediante la canalización del esfuerzo nacional y de los préstamos internacionales. El Estado y el sector privado empresarial sumaron sus esfuerzos para realizar proyectos de vivienda dirigidos a satisfacer necesidades de los grupos medios y trabajadores asalariados. El Estado llevó adelante programas de vivienda para los grupos de bajos ingresos, aplicando modalidades asistenciales y participatorias.

Estos esfuerzos mostraron ya en el decenio de 1970, que no son suficientes para evitar los procesos de expansión de los asentamientos humanos precarios, lo que hace cuestionar la estrategia del pasado, dirigida a cancelar las urbanizaciones espontáneas y la precariedad de las viviendas construidas por la población de bajos recursos.

Sin embargo, no deben desconocerse logros parciales en este campo en cuanto al mejoramiento de los barrios populares, mediante la estabilización de las formas de tenencia y propiedad, reconocimiento de las organizaciones propias de la población, otorgamiento de crédito y de asistencia técnica para la construcción de la vivienda e instalación de infraestructura y servicios básicos realizados con los esfuerzos propios de los pobladores.

En el decenio de 1980 se hace más patente el fracaso de las políticas habitacionales y de desarrollo urbano del Estado y del sector privado empresarial. Frente a la crisis del modelo de desarrollo, las organizaciones populares optan cada vez más por la aplicación de medidas de fuerza; sus demandas se concretan mediante invasiones de tierras, principalmente de propiedad pública; ocasionalmente ocupan tierras de particulares; demandan del Estado el reconocimiento de sus organizaciones y la realización de programas sociales en que ellas aparezcan como sujeto activo de su desarrollo.

Las medidas adoptadas por el Estado presentan diferentes grados de ambivalencia que incluyen desde el uso de la fuerza para reprimir y desalojar violentamente a los pobladores de las tierras ocupadas, hasta aplicar las normas existentes para permitir el acceso a la posesión del suelo; en menor escala, el Estado se interesa por la elaboración de proyectos urbanísticos parciales de fraccionamiento y lotización del área solicitada. Se compromete a veces a la realización de la infraestructura y de los servicios básicos que durante la década anterior seguían siendo el centro de una gran demanda insatisfecha.

La construcción de la vivienda propiamente dicha quedó bajo la responsabilidad y posibilidad económica de los pobladores. Legalizada la posesión del suelo, podrán recurrir a fuentes de crédito y de financiamiento formadas en general por instituciones privadas.

Reconocer la crisis del modelo anterior significa también constatar que los factores de conflicto tienen una expresión concreta en el plano local. Esta situación se hizo evidente por las reclamaciones que las organizaciones de pobladores hacen al municipio para tener un papel más activo en la solución de sus problemas.

Las políticas urbanas vigentes se hacen inviables y se reemplazan por medidas de control estatal que agudizan los procesos de segregación social y territorial que dan surgimiento a nuevas demarcaciones político-administrativas. El Estado adopta entonces un conjunto de medidas, destacándose entre éstas la iniciación de un proceso de transferencia de funciones para la promoción y control de los procesos de expansión urbana hacia los municipios.

### 3. La política de concertación

En la actualidad, los mecanismos de intervención y negociación relacionados con la construcción del hábitat o instalación de ciertos servicios básicos tienen como protagonistas, en el nivel local, al movimiento de pobladores en sus diversas expresiones, al municipio, en cuanto expresión legítima del gobierno local, y a las organizaciones no gubernamentales que operan en este ámbito, apoyando a la población y asesorando a los municipios.

En esta dinámica, existe una legítima reclamación de que el Estado se comprometa directamente en la realización de proyectos integrales dirigidos a garantizar el acceso de las poblaciones de menores recursos a los servicios básicos que, sin el concurso estatal directo, no pueden ser resueltos adecuadamente en el plano local.

Al analizar los mecanismos de interacción y negociación entre los diferentes protagonistas sociales en relación con el proceso asociado a la política de concertación, se advierte que la adopción del modelo alternativo ha exigido que el Estado y el sector privado, frente al impacto de la crisis iniciada en los años setenta, opten por un tratamiento de la fuerza de trabajo y de las inversiones en programas sociales que permita un reacomodo en los períodos de emergencia. La situación de crisis se hizo tan evidente que las posibilidades de garantizar niveles de vida aceptables se reducían al mínimo para un volumen considerable de la población. Hubo que crear nuevas condiciones que pudieran contribuir a establecer niveles mínimos de supervivencia, empleo y seguridad. Además, en el período observado se hicieron patentes los efectos de la descomposición del agro y de la aceleración de las corrientes migratorias a las áreas urbanas.

Seramente afectada, la población inició un proceso de reinserción en el aparato productivo de bienes y servicios, ocupando espacios y territorios y desarrollando actividades específicas según su experiencia relativa, de tal manera que le permitiera mantener y recrear algunos nexos de actuación que se encontraban relacionados con el sector, ámbito de origen o procedencia.

Para poner en marcha la política de concertación social, el Estado optó por una reestructuración de su aparato político-administrativo, principalmente en su nivel central, mediante programas de desconcentración,



de descentralización y de austeridad del gasto público; estas medidas tuvieron efecto en los trabajadores del sector y en el diseño de los programas sociales. El Estado puso en operación un conjunto de mecanismos y sistemas para garantizar la eficacia del funcionamiento de los órganos político-administrativos del nivel intermedio y municipal.

En algunos países de la región se elevó el nivel de organización y reivindicación de los trabajadores estatales, surgiendo sindicatos y federaciones, que intermediaron las propuestas de sus afiliados con el Estado en lo relativo a estabilidad laboral, condiciones de trabajo, nivel de remuneraciones, ascenso y especialización técnico-profesional. Los mecanismos de interacción con el Estado se manifiestan en el diálogo, los paros, las huelgas y las alianzas con otros grupos o gremios.

Por esta época surgió el fenómeno de los trabajadores que pasan a situación de despido o cesantía antes del tiempo normal y optan por colocarse en el sector productivo privado; otros, que en algunos países constituyen la mayoría, se vieron en la necesidad de autogestionarse puestos de trabajo inmersos o no en el tercer sector.

Al hacer impacto la crisis en el sector privado empresarial, hubo un proceso de retracción del nivel de inversiones, adoptándose conductas de defensa de los capitales. Algunos empresarios decidieron convertirse en rentistas especulativos o sacar fuera del país sus capitales. Otros optaron por racionalizar sus procesos productivos intermedios y el grado de inserción en el mercado, usando la capacidad productiva de la pequeña y mediana empresa; esta estrategia apunta también a eslabonar los procesos productivos y de comercialización, usando las energías y mecanismos aportados por el tercer sector. El sector privado empresarial cerró fábricas y plantas, se declaró en quiebra o transfirió las instalaciones y equipos para que su dirección y gestión fuera asumida por los propios trabajadores.

En esta situación, la conducta de los trabajadores fue similar a la observada en el sector estatal, reivindicando sus derechos a través de sus organizaciones representativas.

Para el conjunto de trabajadores de ambos sectores, las nuevas condiciones representan una caída significativa de sus niveles de vida, tornándose cada vez más angustiosos los procesos de reproducción. Por ejemplo, en lo referente a la vivienda y al hábitat esta población queda fuera de los mecanismos de interacción y de negociación formales. Ante esta coyuntura, muchos se integran al movimiento popular y a partir de esa afiliación reivindican sus derechos y demandas.

Actualmente, las áreas urbanas presentan niveles crecientes de pobreza como efecto directo de la crisis y de la estructura económica imperante. Los factores intervinientes que condicionan el escenario y este nuevo rostro urbano están asociados a la presencia de migrantes del medio rural, población urbana desocupada y subocupada, aumento vegetativo de población y familias sin techo que son expulsadas de las áreas con alto deterioro de la ciudad. Este conjunto poblacional reivindica de manera diferente sus derechos y aspiraciones en torno al empleo, la vivienda, infraestructura y los servicios básicos, echando mano de un abanico de medidas que le permitan conseguir sus

objetivos; entre éstas se incluyen actividades de centralización-democratización expresadas en petitorios, diálogo con diversas autoridades políticas o administrativas, marchas y protestas públicas y, en determinados casos, transgresión del orden legal establecido.

En este período, la obtención de la vivienda, la infraestructura y los servicios básicos se aleja cada vez más de las posibilidades reales del poblador y como respuesta sus organizaciones ponen en práctica nuevas estrategias colectivas de supervivencia que incluyen toda la variedad de servicios --alimentación, salud, educación popular y empleo-- usando mecanismos autogestados o asistidos por el Estado y el sector privado, en que representan un papel importante las organizaciones no gubernamentales.

En este proceso, vigente en varios países de la región, se abren nuevos espacios, en los cuales formaciones políticas democráticas postulan planteamientos y formas de acción en favor de las grandes mayorías nacionales por la vía democrática parlamentaria; son ellas las receptoras de las demandas expresadas por los grupos medios empobrecidos y por las organizaciones populares.

El propio Estado busca en esta nueva situación redefinir su marco operacional en relación con su aparato administrativo central y sectorial, con la finalidad de adaptarse a una nueva coyuntura en la cual debe estar en condiciones de concertar diversas políticas con los otros sectores, particularmente, para hacer efectivo el bienestar de los grupos sociales de menores ingresos.

El sector privado, en general considera que no puede estar al margen de los procesos socioeconómicos y lucha por la defensa de sus intereses, agiliza su papel y trata de adecuarse a las nuevas reglas del juego de libre oferta y demanda del mercado. El sector privado empresarial comienza a actuar bajo otras modalidades, condicionando el crecimiento de nuevas empresas medianas y pequeñas con las que negocia los modos de intervención en el mercado actual constituido por grupos medios empobrecidos y populares.

El modelo requiere que el Estado adopte un conjunto de medidas relacionadas entre sí, tales como asegurar un nivel adecuado de legitimación frente al conjunto social nacional y de ensanchamiento de la base social-política y establecer un clima de confianza y credibilidad de sus planteamientos o propósitos, para asegurar su presencia activa en la ejecución de programas sociales de estabilización y de paz social.

Las ideas centrales que trata de llevar adelante la política estatal concertada son las siguientes:

- El Estado en sus diferentes niveles debe aumentar e intensificar los mecanismos de diálogo y convocatoria con grupos o estratos sociales mayoritarios de la población de manera tal de ser receptor directo de las demandas y propuestas para traducirlas en leyes dispositivas, planes y programas que concurren en beneficio de los interlocutores, en especial de los que ensanchan la base social.

- Otro mecanismo es la democratización de la estructura político-administrativa mediante la convocatoria a diversos procesos eleccionarios nacionales y locales. Como resultado de estos procesos se ha conseguido, en muchos casos, formas de representatividad o de participación de personas y grupos sociales que anteriormente estaban marginados.

Los nuevos mecanismos de democratización apuntan a facilitar niveles de participación para que las respectivas instancias intermedias del aparato político-administrativo estén en condiciones de tomar conocimiento y decidir sobre demandas y propuestas surgidas de la base social.

Otro aspecto de la política de legitimación de la concertación social es la capacidad estatal y privada para crear un clima de confianza y credibilidad. Este objetivo está directamente relacionado con la función social de los medios de comunicación que cumplen un papel importante en la formación de la opinión.

El discurso político está intermediado y masificado; sin embargo, los diferentes protagonistas sociales están en condiciones de elaborar posiciones y criterios propios. La producción de contenidos de naturaleza política cumple una función importante y está articulada de forma que el Estado y la sociedad civil aparezcan como protagonistas del proceso de cambio social. Existe en el mensaje cierto poder de convocatoria para aunar esfuerzos en una tarea común cuyo propósito se presenta como integrador de voluntades para incorporar sectores tradicionalmente marginados del campo y de la ciudad.

La mencionada política de concertación social requiere, para ser estable y duradera, de la aplicación de medidas concretas que beneficien directamente a los grupos más empobrecidos de la sociedad, mediante programas de emergencia de corto y mediano plazo.

En lo que va del decenio en curso se advierte que el planteamiento y diseño de los programas no es sólo responsabilidad del gobierno central, sino que también compromete la participación del sector privado y de los niveles intermedios de la estructura político-administrativa del Estado; asimismo, pero en menor medida, existe y se alienta la participación de otros sectores sociales en el nivel local, haciendo resaltar el papel del autogobierno.

El conjunto denominado tercer sector se presenta de manera heterogénea, con protagonistas sociales diversos que pueden ser tipificados por el carácter de la demanda que presentan al Estado y al sector privado; el tipo y tamaño de sus organizaciones, grado de legitimización alcanzado y capacidad de relacionarse con otros actores sociales afines.

Una tipificación primaria de las organizaciones del tercer sector señala tres esferas de actuación:

a) Organizaciones vinculadas a la gestión y administración del territorio, tierra, infraestructura, vivienda y servicios sociales básicos que demandan tecnología y asistencia técnica y financiamiento;

b) Organizaciones cuyo quehacer está relacionado con la gestión y administración empresarial que demandan tecnología, asistencia técnica y financiamiento;

c) Organizaciones o grupos de personas que demandan asistencia directa para garantizarse niveles mínimos de supervivencia: ayuda alimenticia, protección familiar, asistencia mediante servicios sociales, apoyo temporal para la generación de ingresos, capacidad, formación y dirección técnica.

Aunque es posible definir los grupos de actores sociales formados por migrantes y trabajadores urbanos empobrecidos con la finalidad de precisar las modalidades de intervención, según las áreas de gestión y administración territorial, empresarial y de asistencia social, hay un importante grupo poblacional que pertenece a más de una línea programática y, por lo tanto, el conjunto llamado informal, merecería un tratamiento específico en la política de concertación y de diseño de programas sociales a cargo del Estado y del sector privado.

Las demandas de los protagonistas sociales combinan en determinado orden decisiones reivindicativas, autogestionarias y de gobierno local, pudiendo compartir posiciones cercanas con otros grupos de organizaciones y empresas que han alcanzado similar grado de reconocimiento y legitimación. En el caso peruano, por ejemplo, las comunidades urbanas autogestionarias, cooperativas y asociaciones de vivienda, sindicatos, gremios y empresas productivas, asociaciones de productores agrarios, cooperativas agrarias de producción, comunidades campesinas, etc. Este conjunto está orientado hacia una gestión de la economía que tiene características que lo distinguen y por tanto, pueden no ser incluidos necesariamente entre los integrantes del tercer sector. Demandan apoyo promocional y transferencia de recursos para ampliar y consolidar sus respectivos horizontes.

Estas observaciones revelan una de las limitaciones o debilidades del modelo de concertación. A través de los planteamientos y experiencias del movimiento popular urbano y rural, es posible vislumbrar nuevos horizontes y opciones de vida democrática, formas legítimas de autogobierno que están concurriendo a resolver complejas situaciones.

Una preocupación inherente al tratamiento del tema que se presenta en este documento se relaciona con el nivel de contradicciones que suscita el modelo de la política de concertación social entre los tres sectores que formarían la matriz social nacional. Este planteamiento no incorpora la necesidad de introducir cambios estructurales que supongan modificaciones sustanciales en cuanto a los procesos de acumulación económica y de las cuotas de poder existentes en determinados grupos y sectores tradicionales.

De no cambiar esta correlación de fuerzas sociales y económicas, los proyectos nacionales corren el peligro de tornarse inviables en el mediano plazo por no tener una capacidad coherente de manejo de la crisis económica y por el rezago tecnológico que nos separa de los países desarrollados.

#### 4. Conclusiones

En este trabajo se han descrito diversas formas y situaciones que pueden servir de base para reflexionar sobre la forma de encontrar una alternativa válida para el mejoramiento de los niveles y la calidad de la vida de los sectores de bajos ingresos en América Latina y el Caribe.

En materia de vivienda y de construcción del hábitat, los esfuerzos populares han representado un papel importante en varios países de la región. Sus logros no pueden ser evaluados sectorialmente ni fuera del campo de actuación de los sectores productivos y financieros formales, con quienes tienen una estrecha relación de dependencia. Revertirlos significaría optar por dos opciones diferentes y contrapuestas: la primera, por una vía autogestionaria y la segunda implicaría aumentarles a las organizaciones populares su capacidad económica para que intervengan competitivamente en el mercado liberal. Ambas posiciones presentan los mismos obstáculos que impiden pasar de una experiencia puntual a constituirse en soluciones globales.

La intervención estatal se ha caracterizado por proyectos de carácter asistencial, de construcción masiva y de alta tecnología, de apoyo a la ayuda mutua y al esfuerzo propio y, últimamente, por proyectos de suelo con servicios y soluciones habitacionales mínimas. Cada uno de estos ensayos ha ido acompañado de modalidades de financiamiento específicas, bien derivadas del presupuesto fiscal o del financiamiento internacional, así como del ahorro forzoso de los propios trabajadores.

Desde esta perspectiva, se reconoce que las organizaciones no gubernamentales aportan interesantes caminos de solución a escala reducida. Estas instituciones aportan, mediante la promoción, investigación y la realización de proyectos, formas innovadoras para el uso racional de los recursos y para estimular la participación y gestión popular, con el mínimo de intermediación a la vez que ensayan formas de financiamiento no ortodoxas.

Es importante señalar las limitaciones de estas instituciones en cuanto ellas son dependientes de la ayuda externa; por las condiciones que sustentan sus proyectos, éstos no aparecen como replicables a un conjunto mayor; sólo tienen un efecto demostrativo puntual limitado a una realidad local. En algunos casos, la falta de apoyo significa una interrupción importante de los proyectos.

No obstante las limitaciones anotadas y los esfuerzos desplegados por las organizaciones no gubernamentales, se observa por parte del Estado y del sector privado tradicionales conductas que van desde una indiferencia hasta cierto nivel de preocupación, cuando afectan las reglas de juego establecidas por el sistema imperante.

EL PROBLEMA DE LA HABITACION EN LOS PAISES CAPITALISTAS  
PERIFERICOS: SOBRE SUS CAUSAS REALES  
Y SUS POSIBLES SOLUCIONES

Benjamín Nahoum  
(Uruguay)

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)"

(Declaración universal de los Derechos Humanos,  
Art. 25)

1. A modo de introducción

Este trabajo es la prolongación de un conjunto de reflexiones volcadas en un trabajo anterior, que presentamos en el 14° Taller sobre Vivienda Popular organizado por el CEHAP de Medellín, en el segundo semestre de 1986. A la natural decantación de aquellas ideas, al enriquecimiento que para las mismas significó el haberlas sometido a discusión con técnicos en vivienda popular de todo el continente, se agrega aquí el cuestionamiento de algunos de los que hemos llamado "mitos" de este tema, cuya justipreciación es para nosotros requisito esencial para ubicar el problema y actuar eficazmente frente a él.

Lo mismo que el trabajo de Medellín, éste ha sido también apresuradamente escrito; por ello seguramente le falta, pese a las incorporaciones y ajustes debidos a la maduración del anterior, su propia maduración; aun así, creemos que cumple el propósito de ordenar algunas reflexiones e ideas como contribución a la discusión del tema.

2. Algunas ideas básicas

Lo primero que nos parece importante precisar es que hablamos del problema de la vivienda en un sentido amplio, que correspondería quizás con más justeza a la denominación del problema del hábitat (o de la habitación, para buscar un equivalente en castellano y que sea comprensible para los propios afectados por el problema). En esta categoría incluimos, por consiguiente, no sólo la necesidad de la vivienda en sí, sino todas aquellas que hacen al desarrollo de la vida familiar y social del hombre actual.

Consideramos que la necesidad de habitación está cubierta cuando cada familia tiene acceso a las respuestas que a ella da la sociedad (vivienda, infraestructura física, servicios comunitarios y sociales). Este acceso, naturalmente, no tiene por qué implicar propiedad privada o propiedad personal, a menos que la abundancia de bienes disponibles sea tal que esas

fórmulas se justifiquen. Sí debe implicar, en cambio, que la prestación por dicho acceso esté proporcionada al ingreso familiar.

La segunda idea que debe establecerse como punto de partida es que el problema de la habitación, entendido como cobertura incompleta o inexistente de esa necesidad, no existe como tal independientemente del problema del ingreso familiar: se trata (lo mismo que el problema de la salud, el de la alimentación o el de la educación), de la consecuencia de la falta de ocupación o de la remuneración insuficiente del trabajo, tanto en la etapa activa como en la pasiva de la vida del trabajador. Es por ello que las clases pudientes de la ciudad y del campo no tienen estos problemas --aun en los países de la periferia capitalista, y por catastróficas que sean las economías de éstos-- y sí aparecen, en cambio, en los países más desarrollados, en sus propias "periferias internas": los trabajadores inmigrados o los desocupados.

Finalmente: ¿por qué se da esa insuficiencia de ingresos, consecuencia a su vez de la falta de trabajo y de su magra remuneración? Refiriéndonos exclusivamente a la organización social en la cual vivimos (caracterizada por su estructura capitalista y su ubicación periférica), la respuesta está en que el sistema solamente procura, a través de la remuneración, posibilitar la reproducción de la fuerza de trabajo, sea ella usada o se la mantenga en reserva. Por consiguiente, el acceso a bienes no estrictamente imprescindibles a ese objetivo --como pueden ser la habitación, la educación e incluso, por encima de ciertos límites, la alimentación y la salud-- no está previsto; más aún, está expresamente impedido, en tanto su satisfacción requeriría una mayor remuneración de la fuerza de trabajo o un aumento de los gastos del Estado (y por consiguiente de las cargas fiscales sobre toda la sociedad, y en particular sobre los empresarios, y con ello una disminución de las ganancias). Todo el problema está, entonces, en que la necesidad de habitación sea reconocida --dentro de esta organización social o en otra menos imperfecta--, como básica para la subsistencia y su satisfacción forme parte, en consecuencia, de la remuneración del trabajo.

### 3. Questionando algunos mitos

Quizás como pocos, el tema de la habitación popular está lleno de mitos, de modas, de suposiciones generalmente aceptadas y que como tales forman parte del diseño de las políticas adoptadas, pero que no han sido puestas suficientemente a prueba respecto de su veracidad o seriedad. No pretendemos hacerlo en este trabajo, ya que ello requeriría una profundidad y una extensión no acordes con el mismo y, seguramente, de muchos elementos que no poseemos; pero sí procuraremos por lo menos enumerar algunos de esos mitos y fundamentar por qué los incluimos en esa categoría. Buscamos de esta forma cuestionar algunos datos del problema que a menudo se toman como esenciales y que a nuestro juicio no lo son y, por contraste, hacer resaltar los que sí consideramos centrales. La lista no es, por supuesto, ni exhaustiva ni ordenada, y el análisis es necesariamente telegráfico y seguramente discutible. De eso se trata.

"El problema atañe a los sectores 'pobres' o 'marginados'"

Más allá de la relatividad de estas definiciones, si las mismas circunscriben las carencias a capas reducidas de la población, se trata de un enorme error. Tomando lo que una publicación del CNUAH llama "una

vivienda real" ("una que los proteja de los elementos; que tenga acceso a agua potable y saneamiento; que ofrezca seguridad de tenencia y protección personal; que esté a una distancia apropiada del trabajo y de los centros educativos y de salud; y cuyo costo esté al alcance de sus habitantes y de la sociedad"), definición que compartimos plenamente, cientos de millones de personas en el mundo, probablemente más de la mitad de su población total, luchan hoy por esa "vivienda real".

En uno solo de esos aspectos, el saneamiento, el cuadro 1 nos muestra que en el Uruguay el 45% de las viviendas urbanas carece de evacuación conectada a la red pública. Y el Uruguay es un país en el que, en comparación con la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la situación de habitación es mejor. El mismo cuadro nos muestra, como era previsible, que el problema se hace mucho más agudo a medida que baja el ingreso familiar, y que en las franjas de menores ingresos los carentes son la enorme mayoría. Estudios análogos para los restantes elementos que componen la "vivienda real" y para cada país de la región, nos permitirían concluir que el problema de la habitación es un problema de enormes mayorías.

"Los países subdesarrollados carecen de recursos para dar soluciones al problema"

¿O los destinan a otras cosas? Porque no creemos que a nuestros países les sobren recursos, pero ¿qué pasaría si en vez de destinar el 30%, el 40% o el 50% de sus exportaciones a pagar los intereses

de la deuda externa (cuadro 2), los volcaran a mejorar las condiciones de vida de la población? ¿O si en vez de destinar porcentajes análogos a los señalados de los presupuestos nacionales a gastos de defensa y seguridad (cuadro 3) los dedicaran al sector salud, habitación, educación, o a financiar inversiones productivas para generar empleo?

Las respuestas --siempre para el Uruguay, pero la extrapolación es fácil-- son contundentes; sólo dos ejemplos:

- . Con lo que debe pagarse por intereses de deuda externa en sólo un año --500 millones de dólares-- podrían eliminarse las tres cuartas partes del déficit absoluto de viviendas del país.
- . Con lo que se invirtió --en viviendas, precisamente-- en el trienio 1979-1981, en el que la política económica neoliberal de la dictadura militar de entonces produjo un auge especulativo de la construcción (viviendas suntuosas en los cinturones costeros y los balnearios) se podrían haber construido 50 000 viviendas más que las que efectivamente se construyeron. Eso, si esos ingentes recursos se hubieran destinado a la habitación popular. Ello habría abatido a la mitad el déficit absoluto.



Cuadro 1

URUGUAY: COBERTURA DE SERVICIO DE SANEAMIENTO EN VIVIENDAS URBANAS,  
SEGUN TRAMOS DE INGRESOS FAMILIARES PER CAPITA, 1983

	Ingresos familiares per cápita <sup>a/</sup>								
	0 a 924	925 a 1 303	1 304 a 2 100	2 101 a 2 560	2 561 a 3 089	3 090 a 4 667	4 668 a 6 400	Más de 6 400	Total
Viviendas urbanas según ingreso familiar per cápita de los ocupantes	63 777	63 777	143 807	68 626	71 010	147 035	76 082	74 357	70 847
Viviendas con saneamiento sin conexión a la red pública <sup>b/</sup>	49 147	47 175	88 015	37 111	30 960	46 806	16 197	7 479	32 289
Porcentaje de las viviendas sin conexión a la red pública sobre el total de viviendas del estrato	77.1	74.0	61.2	54.1	44.0	31.8	21.3	10.1	45.6
Porcentaje de las viviendas sin conexión a la red pública del estrato sobre el total de dichas viviendas	15.2	14.6	27.3	11.5	9.6	14.5	5.0	2.3	

Fuente: Elaboración propia, a base de la Encuesta del Gasto Público Social, CIESU-CINVE (1983), según J. P. Terra, "Vivienda y ambiente urbano en el Uruguay" (1985), documento de apoyo al trabajo de CEPAL "La evolución de la sociedad y de las políticas sociales en el Uruguay".

<sup>a/</sup> Nuevos pesos de 1983. Salario mínimo nacional medio: \$2 100.

<sup>b/</sup> Comprende los casos de locomoción de las aguas servidas a fosa séptica, pozo negro y otros sistemas, además de aquellos en que no hay sistema de evacuación alguna.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE INTERESES TOTALES PAGADOS  
Y EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS <sup>a/</sup>  
(Porcentajes)

País	1978	1981	1982	1983	1985	1986
América Latina	15.7	28.0	41.0	36.0	35.2	35.1
Países exportadores de petróleo	16.1	22.6	35.6	31.4	32.3	36.5
Bolivia	13.7	34.5	43.4	39.8	46.8	46.7
Ecuador	10.4	24.3	30.0	27.4	27.0	32.2
México	24.0	29.0	47.3	37.5	36.0	40.0
Perú	21.2	24.1	25.1	29.8	30.0	27.3
Venezuela	7.2	12.7	21.0	21.6	26.3	33.3
Países no exporta- dores de petróleo	15.5	33.6	46.7	40.7	37.9	34.2
Argentina	9.6	35.5	53.6	58.4	51.1	51.8
Brasil	24.5	40.4	57.1	43.5	40.0	37.7
Colombia	7.5	21.9	25.9	26.7	26.3	18.6
Costa Rica	9.9	28.0	36.1	33.0	27.3	22.7
Chile	16.9	38.8	49.5	38.9	43.5	39.2
El Salvador	5.3	7.8	11.9	12.2	12.6	10.3
Guatemala	3.7	7.6	7.8	8.7	14.9	14.9
Haití	2.8	2.7	2.4	2.4	4.2	5.7
Honduras	8.2	14.4	22.4	16.4	15.3	12.7
Nicaragua	9.3	21.9	32.1	14.3	13.0	25.8
Paraguay	8.4	14.8	13.5	14.3	8.3	10.1
República Dominicana	14.0	19.1	22.7	24.5	22.2	27.1
Uruguay	10.4	12.9	22.4	24.8	34.2	23.8

Fuente: 1978-1986, CEPAL, sobre la base de información oficial.

<sup>a/</sup> Los intereses incluyen los correspondientes a la deuda de corto plazo.  
Estimaciones preliminares sujetas a revisión.

## Cuadro 3

## URUGUAY: DISTRIBUCION DE RUBROS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

(Porcentajes)

Repartición	Presupuesto vigente en 1984 <sup>a/</sup>	Presupuesto 1985-1989
Presidencia	1.5	1.6
Ministerio de Defensa Nacional	31.3	30.3
Ministerio del Interior	16.3	15.4
Ministerio de Economía y Finanzas	4.8	4.5
Ministerio de Relaciones Exteriores	3.4	3.1
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	4.1	5.6
Ministerio de Industria y Energía	0.9	0.9
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	16.4	15.5
Ministerio de Educación y Cultura	7.6	7.3
Ministerio de Salud Pública	12.5	14.0
Ministerio de trabajo y Seguridad Social	1.3	1.7

Fuente: Diario El Día de Montevideo.<sup>a/</sup> Proveniente del régimen de facto que gobernó en el período 1973-1985.

"El aumento del gasto público beneficia a los sectores de menores recursos, redistribuyendo el ingreso"

Esto puede ser cierto o tremendamente falso, según la forma de aplicar ese gasto público. Los cuadros 4 y 5, que recogen los resultados de una encuesta reciente en cinco países de la región, muestran que en el Uruguay, por ejemplo, el quintil de población de menores ingresos recibe menos del 10% de los subsidios en vivienda y saneamiento, mientras el quintil más rico recibe alrededor del 30%. El gasto público subvenciona entonces a los más ricos, con un resultado regresivo en la distribución del ingreso: doblemente regresivo si se tiene en cuenta el origen de los fondos que se emplean, que provienen mayoritariamente de impuestos al trabajo asalariado y al consumo, con tasas uniformes, que por consiguiente afectan en mayor medida a los sectores de menores ingresos.

En cambio los mismos cuadros muestran que los subsidios en agua para el Uruguay, y aun los subsidios en vivienda para otros países de la región en períodos determinados, pueden tener un sentido más igualitario o incluso beneficiar francamente a los sectores más desfavorecidos. Se trata, entonces, no de fomentar el gasto público indiscriminadamente, sino de promover aquellos programas e inversiones que producen las repercusiones buscadas.

"Hay que disminuir los estándares de construcción para que las soluciones sean más económicas y estén al alcance de los sectores populares"

Este es uno de los errores en que a nuestro juicio se incurre con más frecuencia, y contra el que habrá que luchar mucho todavía. Error que conduce a gastar en algunos casos mucho dinero en soluciones precarias o de emergencia, que sirven poco y terminan costando a veces más que las de mejor calidad (sobre todo

cuando actúan intermediarios que se llevan ganancias tan altas en un caso como en otro).

Por supuesto que mucho puede hacerse todavía para actualizar normas y especificaciones, teniendo en cuenta la existencia de nuevos materiales y técnicas, lo que en muchos de nuestros países no se ha hecho y conduce a encarecimientos absurdos por la obligación de ceñirse a especificaciones obsoletas. Pero, en esencia, la cuestión no es disminuir los estándares para ponerlos al alcance de ingresos deprimidos, sino aumentar éstos para que puedan acceder a los estándares necesarios. El área habitable, los servicios o las condiciones de confort que requiere una familia de bajos ingresos no son diferentes a los de otra más pudiente: desconocer esto es, en definitiva, negar la base esencial del derecho a la habitación.

Cuadro 4

URUGUAY: DISTRIBUCION DEL INGRESO CONVENCIONAL Y LOS SUBSIDIOS DE VIVIENDA, AGUA Y SANEAMIENTO, POR QUINTILES DE POBLACION

(Porcentajes)

Quintiles	Distribución del ingreso convencional <sup>a/</sup>	Distribución de los tres subsidios en vivienda	Distribución de los subsidios en agua	Distribución de los subsidios en saneamiento
Primero <sup>b/</sup>	7.2	7.0	26.2	7.0
Segundo	11.8	23.9	18.8	17.7
Tercero	14.8	17.7	18.7	20.5
Cuarto	19.9	18.6	18.3	29.1
Quinto	46.3	32.8	18.0	25.7
Coefficiente de Gini	0.3454	0.1833	-0.0676	0.1952

Fuente: "Gasto público social y sus efectos redistributivos", estudio para cinco países latinoamericanos realizado bajo la coordinación de ECIEL, 1986.

a/ Ingreso convencional es el que se recibe directamente en dinero. Incluye los beneficios de seguridad social, pero no los subsidios en especie, en salud, educación, vivienda, agua y saneamiento.

b/ El primer quintil es el de más bajos ingresos.

Cuadro 5

DISTRIBUCION DE LOS SUBSIDIOS EN VIVIENDA POR QUINTILES DE POBLACION EN CINCO PAISES LATINOAMERICANOS

(Porcentajes)

Quintiles	Argentina	Chile	Costa Rica	República Dominicana	Uruguay
Primero	72.7	42.8	5.3	2.7	7.0
Segundo	24.1	34.2	12.4	1.6	23.9
Tercero	3.2	14.3	17.3	3.1	17.7
Cuarto	0.0	8.1	16.1	18.7	18.6
Quinto	0.0	1.6	48.9	74.0	32.8
Coefficiente de Gini	-0.6782	-0.442	0.3638	0.6391	0.1833

Fuente: "Gasto público social y sus efectos redistributivos", estudio para cinco países latinoamericanos realizado bajo la coordinación de ECIEL, 1986.

"Los problemas de los sectores marginados no deben reducirse a aspectos económicos, sino que debe recalcarse la necesidad del reconocimiento social, la autoafirmación y el respeto por la identidad y libre decisión de los mismos"

accesorio. Y esto sólo sirve a quienes, justamente porque son los que controlan el aparato económico, tienen interés en que ese control --y sus consecuencias-- no sean cuestionados.

"La participación de la población en el diseño y proyecto de las viviendas es un requisito esencial para obtener soluciones adecuadas"

no han conducido más que a un número limitado de soluciones tipológicas y, en definitiva, que estamos hablando de vivienda popular. El peligro está aquí en que el entusiasmo exagerado por ese procedimiento de diseño le introduzca a los ojos de los destinatarios posibilidades que no tiene, con la consecuente mayúscula decepción a la hora de recibir resultados que serán por fuerza uniformes y en los que con dificultad se reconocerán las aspiraciones individuales.

Por otro lado, conviene reconocer con sinceridad que por más que se usen las técnicas más sutiles, el destinatario maneja con dificultad maquetas y modelos y no capta los aspectos esenciales del diseño hasta que tiene oportunidad de observar un prototipo a escala real. Y que, en definitiva, si el diseño satisface mínimamente los requerimiento de áreas y emplea materiales y soluciones tecnológicas reconocidas y aceptadas, una distribución de espacio infeliz no es un reparo demasiado importante para el futuro usuario, que siempre tiene más posibilidades de adaptación de uso que lo que el técnico cree (sobre todo si las tipologías son flexibles).

Algunos técnicos uruguayos, por ejemplo, nos vimos realmente sorprendidos cuando un grupo al que asesorábamos encontró "precioso" un proyecto del Estado, realizado sin participación alguna de los futuros destinatarios, y que había sido criticado por nosotros --con justicia-- por la inhabilidad profesional con que había sido realizado. Ese mismo proyecto ya no fue considerado tan "precioso" cuando los destinatarios tuvieron oportunidad de observar los prototipos a escala natural y de entrar a pensar cómo iban a usar esas viviendas.

Indiscutible, en la medida en que poner el acento en esos aspectos no sirva de excusa para descuidar los económicos, sin los cuales aquellos no pasarían del plano de lo formal (y recíprocamente).

Nuestra preocupación estriba en que, quizás como reacción pendular a un énfasis exclusivo en lo económico, hoy se tienda a darle, quizás hasta en forma subliminal, un carácter

También indiscutible, siempre que no se idealice el concepto al punto de olvidar que el diseño es una técnica que corresponde a especialistas, que los proyectos económicos siempre obedecen, más allá de las variantes que permitan, a tipologías determinadas, que las experiencias de diseño participativo

Todo lo anterior no significa, naturalmente, que no demos todo el valor que tiene a la participación del destinatario en definiciones fundamentales del proyecto: la ubicación del terreno en relación con las fuentes de trabajo, servicios, medios de transporte, relaciones sociales, etc.; la determinación de los servicios comunales necesarios; el tipo de vivienda adecuado a las formas de vida y necesidades familiares de los destinatarios y, en especial, la relación de las viviendas en los espacios exteriores de uso familiar y colectivo.

Asimismo, durante el proceso de la obra es posible aún tomar decisiones respecto al diseño, cuando el destinatario empieza a comprender mejor la vivienda e imaginar su uso futuro frente a los prototipos a escala real: el margen para esas decisiones será justamente tanto mayor cuanto más flexible sea la tipología.

Lo que pretendemos señalar, en definitiva, es que en este tema se idealiza a veces respecto a las posibilidades reales, trasplantando a las nuestras, esquemas o procedimientos de sociedades con otras características.

"La acción pública no es eficaz en la solución de los problemas de habitación y por ello nuestras ciudades han debido, en esencia, ser construidas por los sectores populares con sus propios recursos"

Aquí se parte de una doble falacia: en primer lugar identificar "acción pública" con una forma particular de acción pública que es indiscutiblemente ineficaz: la acción burocrática, centralizada y centralizadora, que es sin duda el ejemplo más extendido pero de ninguna manera el único posible; en segundo lugar, omitir que esas viviendas, esos servicios,

construidos por los propios destinatarios sin ayuda del Estado (que es cierto que son el 80% o el 90% de nuestras ciudades), son también los que presentan las mayores carencias, así como que ellos han requerido un esfuerzo desmedido, que con otros apoyos pudo haber resultado en realizaciones mucho más eficaces.

¿Por qué no pensar que una combinación más adecuada de los dos agentes, Estado y población, permita arribar a resultados mejores, cuando algunas experiencias --como las cooperativas uruguayas-- en que se ha combinado el apoyo financiero y de infraestructura del Estado con la autogestión organizada de los destinatarios han dado tan buenos resultados? Por otra parte ¿qué recursos propios puede destinar a la habitación una familia que tiene como ingreso uno, uno y medio o dos salarios mínimos nacionales --un tercio de la población uruguaya-- cuando sólo subvenir a la alimentación mínima le requiere un salario mínimo y con el menguado excedente, cuando existe, debe atender sus demás necesidades básicas? Naturalmente que si no cuenta con ningún tipo de apoyo por parte del Estado, alguna solución buscará: levantará una vivienda precaria, se hacinará con otras familias en igual situación o restringirá su alimentación para pagar un arrendamiento. Pero seamos realistas: no es porque tenga recursos propios, sino porque no tiene recursos.

Y aquí también señalamos un peligro: que este tipo de argumentos o de esperanzas en supuestos "recursos propios" permita o justifique una actitud prescindente del Estado, o que lleve a que las organizaciones populares no reivindicuen con la fuerza necesaria la obligación que tiene ese Estado, como representante de la sociedad, de intervenir en la solución de estos problemas.

"Es preciso que los técnicos busquen soluciones más económicas, apoyándose en los materiales y tecnologías locales, para poner esas soluciones al alcance de los sectores de menores ingresos"

Sin duda que es preciso; pero es necesario también que se parta del supuesto que la raíz del problema no está aquí, y que mientras no se remunere adecuadamente el trabajo, no hay técnico que pueda hacer, por más recursos locales que use, el milagro de idear soluciones que satisfagan las necesidades mínimas de la vida y que al mismo tiempo puedan estar al alcance de

trabajadores a los que se expropián parcelas cada vez mayores de lo que producen. Lo que sí pueden hacer los técnicos --y lamentablemente muchos lo hacen-- es proponer alternativas que no son soluciones --porque no satisfacen esas necesidades mínimas. Y de alternativas tales --viviendas de emergencia, programas mínimos, lotes, núcleos, etc.-- nuestros países tienen hoy abundantes catálogos.

Un ejemplo de entrecasa y autocrítico: nuestro equipo hizo, hacia 1983, un tremendo esfuerzo para llegar a definir una tipología de vivienda urbana más económica que la que manejábamos anteriormente. Luego de seis meses de trabajo llegamos a un resultado que sin duda era --es-- bastante peor que el anterior. Pero habíamos reducido los costos en algo más de un 20%. Mientras estábamos en eso, el deterioro de la capacidad adquisitiva del salario de los trabajadores uruguayos había hecho que el costo de la construcción aumentara con relación a ellos exactamente en ese porcentaje, con lo que volvíamos a estar como al principio, sólo que ahora con una "solución" peor.

Y otro dato: en nuestro país, que salió recientemente de una dictadura de 12 años, se produjo una brutal redistribución del ingreso, que en ese período desvió de los trabajadores hacia los dueños del capital una masa de recursos avaluada en seis millones de dólares. Dividida esta suma entre la población económicamente activa del país, alcanzaría para que cada trabajador financiara completamente la adquisición de una vivienda nueva.

Convenzámonos que mientras no invirtamos este tipo de situaciones es quimérico correr detrás de "proyectos económicos". Lo que no significa que igual lo hagamos, porque eso ayudará a que esa inversión se dé más rápidamente y a que se puedan producir impactos mucho mayores sobre la calidad de vida de la población una vez que las relaciones sociales se den en un marco más justo. No preconizamos tomar la actual situación de injusticia como excusa para ahorrarnos el esfuerzo de buscar soluciones mejores: simplemente ubiquemos ese esfuerzo en el contexto correcto.



"El aporte de mano de obra por ayuda mutua o autoconstrucción reduce sensiblemente los costos"

como la de las cooperativas, la disminución de costos que se consigue luego de 30 a 36 meses y 2 000, 2 500 horas de trabajo familiar no supera, en general, el 15% del costo de las obras en programas de vivienda (de "vivienda real"); excepcionalmente se puede llegar al 20% si el grupo cuenta con abundancia de trabajadores calificados entre sus integrantes. La ayuda mutua que, sobre todo asociada a la forma cooperativa, tiene otras virtudes --vinculadas a la organización de los grupos y a través de ésta a una más eficaz gestión de los recursos y definición de las soluciones-- tampoco es, entonces, el expediente maravilloso por el cual se pone al alcance de trabajadores mal remunerados las soluciones de habitación. Sin mencionar el importante esfuerzo físico y familiar que ella significa. Por otra parte, si en situaciones de subempleo y desocupación, trabajar en la propia vivienda es una forma de mejorar el ingreso, en otra realidad y más allá de ciertos límites, puede ser una forma muy poco eficaz de asignación de recursos.

"La solución está en suministrar créditos 'blandos', con bajas tasas de interés y plazos largos"

No es así. En nuestro país hay abundante experiencia al respecto, dado que esta forma de producción fue implantada en varios de los mecanismos establecidos por la Ley Nacional de Vivienda de 1968. Pues bien: aun en experiencias exitosas,

Las grandes capas de población que enfrentan problemas de habitación, no están en condiciones de recibir ni de pagar créditos normales. De recibir porque no tienen garantías ni respaldo suficiente para ello: incluso cuando esa garantía se busca

en las propias viviendas a través de mecanismos hipotecarios, lo que se está garantizando, en definitiva, es que aquel que no pueda pagar se quedará sin vivienda. Y tampoco esos sectores pueden pagar los créditos, porque aun a tasas de interés no rentables para el acreedor, ello implica prestaciones totalmente fuera de su alcance. Para seguir con el caso uruguayo: la cuota por una vivienda nueva, sin subsidio, está muy cerca de un salario mínimo nacional, o sea el 50% o más del ingreso total de una familia de bajos recursos.

Por otra parte los préstamos con tasas de interés positivas a plazos muy largos generan un aumento desproporcionado del monto a pagar con relación al capital prestado, que dejan casi iguales las prestaciones a pagar y en cambio encadenan al deudor por generaciones. Por ejemplo, un aumento de 20 a 30 años en el plazo de un préstamo amortizable en cuotas fijas en unidades reajustables al 6% de interés, que implica incrementar en un 50% el período de pago, apenas rebaja la cuota en un 15%. El subsidio de intereses, entonces, sirve básicamente para abaratar los préstamos a quienes pueden acceder a ellos, que aun sin ese abaratamiento podrían hacerlo en la mayor parte de los casos. Esto explica el efecto regresivo antes comentado de los subsidios habituales en vivienda, que generalmente son subsidios a las tasas de interés.

La conclusión es que no hay otra solución que poner estos bienes y servicios al alcance de los sectores desfavorecidos sin pretender el retorno de la inversión, y mucho menos la rentabilidad de la misma. La única condición que realmente debería importar es que el monto de la prestación no obligue a la familia a dejar de lado necesidades vitales básicas para poder cubrir aquélla.

El argumento contra esto es que no es bueno "regalar" las viviendas o los servicios porque eso desestimula el esfuerzo individual para buscar soluciones, fomenta el clientelismo, impide el retorno de lo invertido --por lo que no hay recursos para dar solución a otras familias--, etc. Sobre el tema de los recursos ya hablamos antes. Que no sea bueno "regalar" viviendas --o alimentos, o atención de salud, o cualquier otra cosa-- es seguro. Pero tampoco es bueno que los asalariados regalen su trabajo, y lo hacen constantemente, como ya se ha probado con algún ejemplo y se puede probar con infinitos. De modo que en todo caso es un intercambio de regalos; comencemos por cuestionar el menos justo: aquel que se arranca al trabajador.

En cuanto al clientelismo, la preocupación es válida, pero lo sería aunque se cobraran prestaciones con rentabilidad positiva: siempre podrá haber clientelismo mientras se trate de distribuir --al costo que sea-- bienes escasos, y quienes los reciben no tengan la conciencia y la organización necesaria para que esa adjudicación se tome como un derecho.

#### 4. Las posibles soluciones

Lo expuesto anteriormente apunta ya a lo que en nuestra opinión son las soluciones posibles al problema de la habitación popular en nuestros países. En primer lugar, el reconocimiento del derecho a la habitación como un derecho inalienable, al que no se puede poner un precio de mercado, como no se lo pondríamos al aire que respiramos; un derecho que debe y puede ser reconocido más allá de lo declarativo, porque nuestra sociedad altamente tecnificada está en condiciones de satisfacerlo a niveles de decoro mínimo. Sin este reconocimiento, que debe ser el telón de fondo de todas las acciones que emprendamos, se corre el riesgo de que, pretendiendo mejorar las situaciones, lleguemos a empeorarlas. Como cuando, por ejemplo, se emprenden acciones masivas por las cuales se impone a los pobladores soluciones peores y más caras que las que ellos mismos podrían obtener sin la supuesta "ayuda" y sin que siquiera tengan la opción, muchas veces, de rechazarla.

El reconocimiento del derecho a la habitación implica que su satisfacción se integre, directa o indirectamente, a la remuneración del trabajo. Esta es la solución. Ella comienza por reconocer el derecho al uso del suelo, bien social que no puede ser vedado en función de otros derechos que en todo caso son de aplicación posterior, como el de la propiedad, porque el ejercicio de aquel hace a la naturaleza de las cosas. Y el primero que debe respetar ese derecho al uso del suelo es el propio Estado, al que algunas veces vemos desalojando a los pobladores de tierras fiscales que son de todos, y por consiguiente también de los desalojados, o vendiéndoles lo que es de ellos mismos.

El segundo aspecto que debe considerarse es el del financiamiento de las inversiones y su retorno. Aquel es tarea y obligación del Estado y hemos visto qué recursos tiene para asumirla cuando define correctamente las políticas y privilegia el bienestar de la población --suprema razón de ser del Estado-- frente a supuestas obligaciones o compromisos superestructurales. Y esto puede ser hecho incluso en el marco de las actuales relaciones de producción siempre que sea la sociedad en su conjunto y no los grupos de presión económica, internos o externos, los que definan las prioridades.

El retorno de la inversión debe proporcionarse al ingreso familiar, en función de la cobertura de las restantes necesidades básicas, en tanto la remuneración del trabajo no permita cubrir éstas plenamente: sólo a partir de allí podrá pensarse en la recuperación total y aun rentable de lo invertido. Esto no es una utopía. Las organizaciones populares de vivienda uruguaya, por ejemplo, han probado, a través de un proyecto de plan quinquenal elaborado en 1985, que puede hacerse con los mismos recursos que el Estado recibe actualmente para destinar al subsidio de la vivienda: el problema es cómo se distribuyen.

El problema es también qué parte de los recursos que se utilizan queda en manos de los intermediarios y los especuladores: empresas constructoras, inmobiliarias, dueños de la tierra, "promotores" varios. El camino para superar este pozo insondable donde cambia de destino la mayor parte del esfuerzo que la sociedad realiza en pos de dar solución al problema habitacional, es, por una parte, la aprobación por esa misma sociedad de los recursos básicos necesarios, empezando por la tierra, y en segundo lugar, la gestión de las acciones que se emprendan por parte de los propios destinatarios. Esto tampoco es una utopía: se ha hecho y se hace, con carácter experimental o en forma masiva, en muchos países. En el nuestro, lo prueba la experiencia cooperativa en vivienda, que ha obtenido a lo largo de sus 22 años de existencia formal, aun sin el estímulo del Estado por largos lapsos --y hasta, como ahora, con su oposición-- las mejores y más económicas soluciones a los problemas de la calidad de vida de los sectores trabajadores.

La autogestión, además de evitar encarecimientos desproporcionados e innecesarios originados por la presencia de intermediarios, puede hacer más ágil y eficiente la acción del Estado, el que puede delegar en los grupos organizados de pobladores tareas de gestión que su aparato burocrático realiza lenta e ineficazmente.

Pero para que ello sea posible es necesario que el Estado respete las formas de organización que los propios grupos asuman democráticamente, y no pretenda imponer modelos diseñados en los escritorios de los tecnócratas o que busquen afianzar los canales del clientelismo político.

Esa organización que los grupos se dan en estas experiencias, por otra parte, les permite luego encarar, también juntos, la satisfacción de otras necesidades y la superación de nuevas dificultades: entre ellas, incluso, la de permanecer en las propias viviendas que construyeron. Este es, sin duda, el valor esencial de la participación de los pobladores en los programas.

No son utopías, sino más bien propuestas de una profunda lógica. Porque ¿qué es lo natural, lo que hace a la esencia de las cosas, y qué es lo que nos han hecho tramposamente aceptar en los contratos sociales que hacemos permanentemente, casi siempre para empeorar sin pausa los anteriores? Hace milenios, en sociedades supuestamente más atrasadas que la nuestra, no se debía pagar un precio por guarecerse debajo de un árbol o de una saliente en el terreno, o para usar los materiales de la naturaleza para construir un cobijo. Y hoy, cuando hemos sido capaces de superar, gracias a nuestra tecnología, barreras que parecían imposibles, no reconocemos ese mismo derecho a quien para ello nos brinda el trabajo de toda su jornada.

Mucho más temprano que tarde, sin embargo, abriremos en nuestra América las grandes avenidas por donde pasarán los hombres libres para construir una sociedad mejor, en la que esto no pase. Esa es, también, nuestra esperanza.

III. INFORME DEL RELATOR SOBRE LA PRIMERA PARTE (EL TALLER) DEL  
SEMINARIO INTERNACIONAL "EL TERCER SECTOR Y LA VIVIENDA:  
¿UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO?"

Relator: Fernando Osorio Molinski

1. Introducción

Un cuarto de la población mundial, es decir, más de mil millones de personas carecen de una vivienda adecuada; cien millones carecen de techo y se ven obligados a comer y dormir en las calles de diversas ciudades del mundo. Sin embargo, poco se sabe de la gravedad y magnitud del problema.

Frente a esa realidad, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó por unanimidad el año 1987 como el Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar.

Los países en desarrollo enfrentan un crecimiento urbano sin parangones en la experiencia de los países industrializados y, en consecuencia, no tienen elementos de juicio para abordarlo. De no superarse ese crecimiento incontrolado de las ciudades, se comprometerá no sólo el desarrollo económico futuro sino que se anulará cualquier progreso que algunos hayan alcanzado hasta la fecha.

La tasa actual de urbanización no suele ser tratada en las publicaciones económicas como un hecho por separado, sino que se considera como resultado del rápido crecimiento de la población. Por ello, los planificadores sólo consideran los efectos que esa explosión demográfica pueda tener, como la disminución del crecimiento del ingreso nacional per cápita y el aumento del costo social, es decir, las inversiones improductivas que tendrían que realizarse para atender a esa mayor población. Reconocen que la acelerada urbanización y el lento aumento del producto per cápita pueden suscitar un descontento acumulado con las conocidas secuelas de alteración del orden jurídico y social. La solución propuesta es lograr una tasa más alta de desarrollo o un menor incremento de la población. En la economía tradicional no se reconoce que la primera tasa efectivamente se acelere; mientras que la desaceleración de la segunda no impedirá ni moderará en medida importante el crecimiento urbano.

Al examinar las relaciones entre desarrollo y asentamiento, se aprecia que las formas de ocupación, organización, acondicionamiento y utilización de

los espacios están condicionadas históricamente por las características de la producción y sus derivaciones para las estructuras sociales. De ahí la dificultad de modificar las estructuras materiales del hábitat sin alterar las políticas de desarrollo, máxime que es muy difícil lograr transformaciones estructurales de la sociedad a corto plazo, sin riesgo de desencadenar procesos violentos. Recientemente un latinoamericano nos ha indicado con claridad cual sería "el otro sendero" (véase Hernando de Soto, El otro sendero: la revolución informal, Bogotá, Ed. Oveja Negra, 1987).

Estimaciones recientes indican que en América Latina y el Caribe viven 100 millones de personas en condiciones de pobreza crítica, incapaces de satisfacer sus necesidades más elementales. Estas cifras (alrededor de 25% de la población regional) no han disminuido en los últimos 40 años, ni aun en periodos de auge, cuando la industria y la agricultura crecían rápidamente, o cuando las economías adquirirían rasgos de modernidad. Esta situación se agravó por la crisis actual, en especial por las dimensiones de la deuda externa, el desmantelamiento de un gran número de plantas industriales y la introducción de nuevas tecnologías en los países industrializados, lo que afectó la capacidad de competencia de la región.

Los más afectados por esta situación son los sectores de bajos ingresos, los que ven que sus problemas de pobreza y cesantía no se resuelven. Para ellos el problema no se presenta como coyuntural, sino que es estructural: una crisis permanente.

Los países latinoamericanos y caribeños atraviesan la crisis más profunda y prolongada del último medio siglo. La rápida reacción de algunos despertó expectativas optimistas; sin embargo, los años más recientes han demostrado que esas expectativas eran infundadas. Pocos son los que dudan que para retomar la senda del desarrollo se requieren grandes transformaciones y un esfuerzo serio y persistente.

La crisis es un fenómeno muy complejo; a los problemas económicos, sociales y políticos heredados de decenios anteriores y agravados por la crisis, se suman los efectos devastadores del estancamiento externo, comercial y financiero, los desafíos de la revolución tecnológica en marcha en los países industrializados y las crecientes demandas populares de mayor bienestar impulsadas por los procesos democratizadores.

En los últimos 30 años las estructuras ocupacionales de los países de la región han experimentado transformaciones de gran significación. Unos antes, otros después, y con mayor o menor celeridad y éxito, casi todos los países han atravesado por etapas de transición desde sociedades agrarias hacia sociedades de tipo urbano-industrial, siguiendo el proceso general denominado de modernización social.

En este proceso, se han asociado la ampliación del aparato del Estado, la capitalización creciente de las relaciones económicas y la expansión educativa con el crecimiento absoluto y relativo de los estratos ocupacionales de mayor productividad e ingreso en los sectores secundario y terciario. La estructura se ha concentrado primero en las ocupaciones manuales y, luego en las no manuales. Esta transformación ha estimulado la

movilidad social, aspecto decisivo de los cambios estructurales ocurridos en el período.

El proceso de modernización social abarca también una transición demográfica durante la cual se reducen las altas tasas de fecundidad y de mortalidad típicas de una sociedad pobre rural, para llegar ambas a niveles bajos y relativamente estables en la etapa avanzada de la constitución de sociedades industriales y urbanas.

Sobresalen cuatro aspectos en esta transformación estructural:

- a) La disminución del peso relativo de los estratos más bajos: asalariados agrícolas, trabajadores manuales y campesinos;
- b) Los trabajadores en los servicios personales aumentan débilmente, estabilizándose en alrededor del 12% de la población económicamente activa;
- c) Se produce un crecimiento relativamente importante en la mayoría de los países en los estratos de obreros manuales; pero,
- d) Sobre todo, crecen los estratos de ocupaciones no manuales de mayor ingreso medio.

## 2. El desarrollo del taller

La preocupación por el tema de la vivienda, tanto en el plano regional como internacional, llevó a la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE) de la República Federal de Alemania, al Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) y a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como a varias organizaciones no gubernamentales y representantes de diferentes organismos estatales a abordar su estudio conjunto. Con ocasión del Año Internacional de la Vivienda, se trataba de reflexionar --a partir de las conclusiones de eventos anteriores similares-- sobre la importancia y el potencial que ofrecía el sector informal (redefinido en reuniones regionales previas como el tercer sector) para la promoción del desarrollo del hábitat de los estratos de ingresos más bajos. Asimismo se advertía la necesidad de buscar métodos que hicieran posible una vinculación entre el sector formal (de allí la convocatoria a personeros del propio Estado) y el tercer sector, para facilitar así la captación de recursos.

Por la complejidad del tema, se convocó a un círculo de personas representativas de la región y de las diferentes organizaciones a un taller en que se analizaran y elaboraran estrategias, mecanismos y medidas que permitieran activar el potencial de participación en el mejoramiento de la calidad del hábitat.

Políticos, economistas, técnicos, científicos sociales, planificadores y representantes de programas concretos abordaron la tarea multidisciplinaria de analizar críticamente la realidad, con la misión de proponer mecanismos de interacción para los distintos protagonistas sociales. Con el estímulo de la cooperación regional e internacional, se lograría así ampliar las bases de

sustentación y participación de los sujetos actuantes en la búsqueda de metodologías apropiadas para canalizar recursos y satisfacer las necesidades de los más desposeídos.

Estos especialistas elaboraron diferentes propuestas, que, presentadas en sesiones de trabajo, fueron sometidas posteriormente a discusión.

Por ser discusiones interdisciplinarias, ha sido difícil llegar a conclusiones generales. Sin embargo, según los participantes, se cumplió el objetivo de los organizadores, cual era de ofrecer a planificadores y políticos elementos de juicio para que pudieran formarse una opinión sobre este tema.

### 3. Una política sectorial: la de la República Federal de Alemania

En los tugurios y barrios periféricos de las ciudades en crecimiento del tercer mundo, cada vez más personas están amenazadas por la pauperización. En numerosas ciudades, la mitad de las familias viven en condiciones insoportables, sin protección suficiente contra las inclemencias del clima, los peligros del medio ambiente y la posibilidad de desalojo; viven en condiciones de hacinamiento, sin acceso a las redes de infraestructura y de servicios urbanos, careciendo muchas veces, de escuelas y servicios de salud.

Los problemas de la vivienda en el fondo son problemas económicos y sociales, y sólo en forma muy lenta se viene reconociendo que las soluciones adecuadas requieren la participación plena de la población.

Planificadores y estrategias conocen las causas y el diagnóstico, y muchos coinciden en la importancia del problema porque consideran que la vivienda es una necesidad básica; que las condiciones adecuadas de habitación tienen repercusiones favorables sobre la salud y el trabajo; que la ayuda mutua supone el aprovechamiento de recursos ociosos, que en el ámbito popular pueden representar fuertes inversiones; que los programas de construcción de viviendas sencillas tienen grandes efectos multiplicadores y que generan efectos de apoyo en el desarrollo económico a nivel local.

Por último, reconocen que una política activa de vivienda popular coadyuva al desarrollo económico y a la estabilidad política de una sociedad.

En este contexto, el Gobierno de la República Federal de Alemania ha planteado los siguientes objetivos para este tipo de proyecto:

i) Mejorar la situación habitacional de la población de bajos ingresos para brindarle protección contra los peligros sociales y naturales, darle un espacio para llevar una vida privada y social, y proporcionarle la infraestructura técnica, los servicios urbanos y el equipamiento social que le permita el acceso expedito a las fuentes de trabajo.

En especial se movilizará el potencial de ayuda mutua y de esfuerzo propio, así como el aprovechamiento de los recursos locales. El fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones comunitarias de base, así



como el compromiso de los grupos políticos son esenciales para alcanzar estos objetivos.

ii) Generar empresas e ingresos como componentes fundamentales de todo proyecto. Fortalecer el desarrollo de la producción local de materiales de construcción, apoyar a las empresas artesanales y de servicios en trabajos de construcción y de mantenimiento, estimular la inversión en pequeñas empresas que aseguren el abastecimiento de los productos de consumo básico. Son iniciativas específicas tendientes a impulsar la consecución de los objetivos propuestos.

Programas tan ambiciosos requieren la cooperación internacional y la solidaridad de la comunidad mundial. Por ello el Gobierno de la República Federal de Alemania, junto con señalar los aportes del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y del Banco Mundial, describió las características, posibilidades, limitaciones y condiciones básicas para acceder a la cooperación bilateral.

El propósito de la cooperación técnica alemana en los proyectos de mejoramiento urbano integral se enfoca hacia el barrio, las instituciones, y el ámbito político.

En los proyectos que requieren cooperación financiera, los criterios fundamentales apuntan a una participación de los grupos destinatarios en la planificación y realización del proyecto; a la seguridad de tenencia para los moradores; a la aplicación de estándares bajos de construcción, según tipo de destinatarios; y a la recuperación de los costos del proyecto.

Los proyectos constan de una serie de actividades que pueden ser proyectos individuales. La combinación e integración de diferentes medidas, armonizadas entre sí, es por regla general más eficiente que fomentar iniciativas particulares.

Las actividades pueden ceñirse a la orientación técnica, cultural, jurídica, de organización o económica.

En el plano local se propende, por ejemplo, a la creación y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias; la legalización de la tenencia en proyectos de mejoramiento o adjudicación de lotes para la construcción en proyectos de lotes y servicios; la instalación o mejoramiento de la estructura técnica (calles y caminos, abastecimiento de agua, alcantarillado, eliminación de basuras, suministro de electricidad, etc.); la construcción de instalaciones comunitarias (salas de reunión, centros comunales); el mejoramiento de las posibilidades de formación (escuela primaria, cursos de capacitación para jóvenes y adultos), y la elaboración de tipos apropiados de construcción y diseños de asentamientos. (Véase la ponencia completa supra, pp. 8 a 21.)

#### 4. Una experiencia europea aleccionadora: las empresas de utilidad pública de los sindicatos obreros alemanes

Estas empresas, cuya actuación es supervisada por órganos estatales especializados, tienen las siguientes obligaciones:

- Construir viviendas populares. Las empresas de utilidad pública deben construir incesantemente, so riesgo de perder su condición de tales cuando sólo se dedican a administrarlas.

- Promover la reforma de las viviendas y contribuir al mejoramiento de la calidad habitacional más allá del nivel que ha sido usual para estos grupos.

- Fijar los alquileres sobre la base del costo de construcción.

- Limitar sus dividendos al 4% del capital. La ley dispone que las empresas de utilidad pública no deben pagar más de esa tasa de interés sobre el capital invertido por sus propietarios.

- Formar un patrimonio social, ligado para siempre a los objetivos sociales de la empresa. En caso de disolución de la sociedad, los fundadores solamente recibirán el valor nominal de sus aportes. El resto debe destinarse enteramente a propósitos de utilidad pública.

Pese a los fracasos recientes por errores de administración, ésta ha sido una experiencia valiosa, pues durante largos años esas empresas contribuyeron a la solución de los problemas habitacionales de sus asociados. Es una experiencia concreta de un lugar en que se cuenta con recursos mayores que los que corresponden a la realidad latinoamericana. Las organizaciones locales podrán evitar los errores cometidos. (Véase la ponencia completa *supra*, pp. 53 a 62.)

#### 5. El contexto económico y social

La crisis que vive actualmente el continente latinoamericano desde los albores del decenio de 1980 ha agravado los problemas estructurales que originan la pobreza, la que alcanza a cerca del 25% de la población regional. Varios factores contribuyen en el plano internacional a esa crisis: el constante deterioro de los precios de las materias primas, generadoras de divisas y el peso de la deuda externa (los países de la región han tenido que destinar en 1986 el 35% de sus ingresos de exportación sólo al pago de los intereses). Aún no se vislumbra la solución al problema de la deuda acumulada de los países de América Latina, que asciende a 382 000 millones de dólares. Los organismos financieros y la banca privada han ejercido una fuerte presión sobre los gobiernos para que efectúen ajustes económicos, los que perjudican en especial a los sectores de bajos ingresos.

También afecta a las economías regionales la fuerte tendencia proteccionista de los países industrializados, que elevan sus aranceles a las importaciones de los países del tercer mundo.

Pese a una incipiente recuperación en 1986 en algunos países, la mayoría se encuentra aún con niveles de ingreso muy deprimidos. El producto interno bruto por habitante de la región disminuyó casi en 9% en términos reales entre 1981 y 1985, y en algunos países esa caída superó el 20%. Las consecuencias económicas, sociales y políticas afectan al bienestar de la mayoría de la población. En muchos países los asalariados han perdido hasta un tercio de su ingreso y han tenido que reducir incluso el más básico de los consumos. Hubo una rápida expansión del desempleo abierto y sobre todo del subempleo en una situación en que crece la población económicamente activa mientras las nuevas oportunidades de trabajo productivo no aumentan o lo hacen apenas, lo que afecta principalmente a la juventud.

La solución podría estar en evitar el consumo suntuario de sectores sociales de ingresos altos para dar lugar a un mayor ahorro que permita capitalizar más rápidamente y aumentar la producción. También sería necesario invertir el ahorro en forma productiva, evitando las inversiones especulativas y alentando las que ayuden a dar empleo y a satisfacer los consumos esenciales de los sectores sociales de menor ingreso. Asimismo, pueden aplicarse medidas más directas que ayuden a aliviar las necesidades más urgentes de los pobres en materia de alimentación, empleo, vestuario, vivienda, salud, agua potable y servicios de saneamiento, y sobre todo, educación. Sin embargo, para aplicar estas medidas es imprescindible la participación de la sociedad civil desde sus bases y así como la de los propios afectados.

En principio son dos las posibles metas de la participación popular. Hay que buscar, y muchos proyectos y organizaciones están en ese proceso de búsqueda, una síntesis de las estrategias que vinculan la reivindicación con la organización y la elaboración de soluciones propias. Muchas experiencias en América Latina indican que la sola reivindicación no basta para mantener y fortalecer una organización popular. Se necesita también algo positivo que permita darle un sentido de identidad a la organización. Ambas estrategias exigen una organización y volvemos a la precariedad de la organización urbana y rural. Una condición sine qua non para organizarse es la existencia de estructuras medianamente democráticas, por lo cual el problema del hábitat está íntimamente vinculado con la democracia.

Con el término democracia entendemos tanto un sistema formal que permite alguna posibilidad de negociación y de presión, como un concepto socio-cultural que persigue una relación de igualdad entre los ciudadanos. En otras palabras, en el caso de que no haya ningún margen de negociación, las posibilidades de resolver el problema del hábitat están prácticamente cerradas. En el otro caso, en que el concepto democrático esté muy débilmente enraizado en la sociedad, también será difícil llegar a satisfacer las necesidades básicas. Esta situación entonces requiere dos tipos de refuerzos. Primero, promover cualquier cambio que lleve consigo una consolidación de las estructuras democráticas formales. Para tal efecto, las organizaciones populares, en cuanto se refiere a la organización de los más pobres, son muchas veces inestables, inorgánicas y carecen de una contraparte claramente definida. A veces están organizados según un criterio territorial, a veces sectorialmente, y a veces en torno a un problema concreto. En la mayoría de las grandes ciudades en América Latina falta todavía un concepto de organización para las grandes masas que no sea el de afiliación a partidos o

sindicatos; pero aunque sean miembros, tienen frecuentemente el problema de no encontrar una organización adecuada que les represente en sus problemas del hábitat.

En este sentido ha habido una evolución en América Latina que pudiera tener efectos interesantes. En varios países se ha dado un proceso de fortalecimiento de los municipios, incluso por la vía de elecciones democráticas. El Estado en cierta manera se descentraliza territorialmente. Podría pensarse que las organizaciones populares, que también tienen un concepto espacial, tendrían así una contraparte mejor definida y que se podría desarrollar un proceso de interdependencia entre municipalidad y las organizaciones populares locales.

Por otro lado, será también preciso un cambio de las relaciones entre las personas para perseguir el concepto socio-cultural de la democracia. Pese a que hay grandes diferencias entre los países de la región, el concepto social que domina es jerárquico y actúa por medio de la represión, tanto la autorrepresión como la represión del prójimo. El ejemplo tal vez más claro es la relación habitual entre hombre y mujer. En este punto habría una vinculación directa entre el pequeño mundo local y el ámbito nacional. En este contexto las actividades del tercer sector son fundamentales. Cuando ellas tengan nociones democráticas los participantes se convertirán en protagonistas de este proceso largo de transformación. (Véase la ponencia completa supra, pp. 22 a 25.)

## 6. Algunas causas y soluciones del problema

El problema de la vivienda se define como categoría que incluye, no sólo la necesidad de la vivienda en sí, sino todas las condiciones que hacen al desarrollo de la vida familiar y social del hombre actual. La necesidad de habitación está cubierta cuando cada familia tiene acceso a las respuestas que a ella da la sociedad, en términos de vivienda, infraestructura física, servicios comunitarios y sociales.

El problema de la habitación no existe como tal, independientemente del problema del ingreso familiar; se trata de una consecuencia; de la falta de ocupación, o de remuneración insuficiente del trabajo. Por ello el acceso a soluciones se relaciona estrechamente con la organización social en la cual vivimos y la respuesta que ésta procura, a través de la remuneración, en la medida que reconozca la necesidad de habitación como básica para la subsistencia y su satisfacción forme parte, en consecuencia, de la remuneración al trabajo.

Quizás como pocos, el tema de la habitación popular está lleno de mitos, de modas, de supuestos generalmente aceptados, y que como tales forman parte del diseño de las políticas adoptadas, pero que no han sido puestas suficientemente a prueba respecto de su veracidad o seriedad.

Entre estos mitos pueden mencionarse los siguientes:

i) "Los países subdesarrollados carecen de recursos para dar soluciones al problema." Pero ¿qué pasaría en nuestros países si en vez de destinar el

50% de las exportaciones a pagar los intereses de la deuda externa, se volcaran a mejorar las condiciones de vida de la población, en especial, en vivienda, salud y educación?

ii) "El aumento del gasto público beneficia a los sectores de menores recursos, redistribuyendo el ingreso." Las estadísticas más recientes de la región muestran que el gasto público subvenciona a los quintiles de mayores ingresos con un resultado regresivo en la distribución del ingreso.

iii) "Hay que disminuir los estándares de construcción para que las soluciones sean más económicas y estén al alcance de los sectores populares." Este es uno de los errores en que se incurre con más frecuencia, y contra el que habrá que luchar mucho todavía. Error que conduce a gastar en algunos casos mucho dinero en soluciones precarias o de emergencia, que sirven poco y terminan costando a veces más que las de mejor calidad (sobre todo cuando actúan intermediarios que se llevan ganancias tan altas en un caso como en otro). Mucho puede hacerse todavía para actualizar normas y especificaciones, teniendo en cuenta la existencia de nuevos materiales y técnicas.

iv) "Los problemas de los sectores marginados no deben reducirse a aspectos económicos, sino que debe recalcarse la necesidad del reconocimiento social, la autoafirmación y el respeto por la identidad y libre decisión de los mismos." Indiscutible, en la medida en que ponen el acento en esos aspectos no sirva de excusa para descuidar las economías.

v) "La participación de la población en el diseño y en los proyectos de vivienda es un requisito esencial para obtener soluciones adecuadas."

También indiscutible, siempre que no se idealice el concepto al punto de olvidar que el diseño es una técnica que corresponde a especialistas, que los proyectos económicos siempre obedecen, más allá de las variantes que permiten, a tipologías determinadas, que las experiencias de diseño participativo no han conducido más que a un número limitado de soluciones tipológicas, y en definitiva, que estamos hablando de vivienda popular. El peligro está aquí en que el entusiasmo exagerado por ese procedimiento de diseño le introduzca a los ojos de los destinatarios posibilidades que no tiene, con la consecuente mayúscula decepción a la hora de recibir resultados que serán necesariamente uniformes y en los que difícilmente se reconocerán las aspiraciones individuales.

vi) "Es preciso que los técnicos busquen soluciones más económicas, apoyándose en los materiales y tecnologías locales, para poner esas soluciones al alcance de los sectores de menores ingresos."

vii) "El aporte de mano de obra por ayuda mutua o autoconstrucción reduce sensiblemente los costos."

No es así. Aún en experiencias exitosas, como la de las cooperativas, la disminución de costos que se consigue luego de 30 a 36 meses y 2 000 a 2 500 horas de trabajo familiar no supera, en general, el 15% del costo de las obras en programas de vivienda (de "vivienda real"); excepcionalmente se puede llegar al 20% si el grupo cuenta con abundancia de trabajadores calificados entre sus integrantes. La ayuda mutua, que, sobre todo asociada a

la forma cooperativa tiene otras virtudes --vinculadas a la organización de los grupos y a través de ésta a una más eficaz gestión de los recursos y definición de las soluciones--, tampoco es, entonces, el expediente maravilloso por el cual se pone al alcance de trabajadores mal remunerados las soluciones de habitación, sin mencionar el importante esfuerzo físico y familiar que ella significa. Por otra parte, si en situaciones de subempleo y desocupación trabajar en la propia vivienda es una forma de mejorar el ingreso, en otra realidad y más allá de ciertos límites, puede ser una forma muy poco eficaz de asignación de recursos.

viii) "La solución está en suministrar créditos 'blandos', con bajas tasas de interés y plazos largos."

Las grandes capas de población que enfrentan problemas de habitación no están en condiciones de recibir ni de pagar créditos normales. De recibir, porque no tienen garantías ni respaldo suficiente para ello aun cuando esa garantía se busque en la propia vivienda a través del mecanismo de la hipoteca; lo que se está arriesgando y garantizando es que aquel que no pueda pagar se quedará sin vivienda. Y tampoco esos sectores pueden pagar los créditos, porque aun a tasas de interés no rentables para el acreedor, ello implica prestaciones totalmente fuera de su alcance. Por otra parte los préstamos con tasas de interés positivas a plazos muy largos, generan un aumento desproporcionado del monto a pagar en relación con el capital prestado, que dejan casi iguales las prestaciones a pagar y en cambio encadenan al deudor por generaciones.

No hay otra forma de solución que poner estos bienes y servicios al alcance de los sectores desfavorecidos sin pretender el retorno de la inversión, y mucho menos su rentabilidad. La única condición que realmente debería importar es que el monto de la prestación no obligue a la familia dejar de lado necesidades vitales básicas para poder cubrir el préstamo. El argumento contra esto es que no es bueno regalar las viviendas o los servicios porque eso desestimula el esfuerzo individual para buscar soluciones, fomenta el clientelismo, impide el retorno de lo invertido por lo que no hay recursos para dar solución a otras familias, etc.

El reconocimiento del derecho a la habitación implica que su satisfacción se integre, directamente, a la remuneración del trabajo. Esta es la solución. Ella comienza por reconocer el derecho al uso del suelo, bien social que no puede ser vedado en función de otros derechos como el de propiedad, porque el ejercicio de aquel hace a la naturaleza de las cosas. Y el primero que debe respetar ese derecho al uso del suelo es el propio Estado, al que algunas veces vemos desalojando a los pobladores de tierras. (Véase la ponencia completa supra pp. 140 a 154.)

## 7. El municipio y las demandas populares

Por un prisma espacial y organizativo de los sectores de más bajos ingresos, se concibe el municipio como un espacio de articulación de las demandas populares. El estilo de desarrollo de América Latina puede definirse como imitativo, concentrador y excluyente: imitativo por cuanto la tendencia dominante es copiar las últimas tecnologías y formas de consumo de los

centros desarrollados; concentrador ya que se tienden a agrupar en torno a las grandes ciudades la producción formal, el ingreso de los sectores privilegiados y las decisiones políticas; excluyente, ya que el resultado de los dos procesos es la no integración de la mayoría de la población urbana y rural a los satisfactores que la sociedad formal ofrece, y por tanto la existencia de grandes grupos sociales empobrecidos que desarrollan estrategias de supervivencia particulares.

En ese contexto, la "informalidad" constituye una respuesta válida que los sectores populares dan a sus problemas. En el interior del sector informal se dan numerosas iniciativas y surgen energías que deben tenerse como punto de partida para cualquier intento de desarrollo.

La crisis del Estado latinoamericano es evidente: su falta de eficacia y realismo para generar soluciones a los problemas de las mayorías es fruto de su propia jibarización: la solución alternativa es la descentralización con robustecimiento de los gobiernos locales.

Los gobiernos locales, sobre todo los municipios, están más cerca de la base social para acoger sus demandas, tienen una legitimidad democrática mayor que el gobierno central, también por cercanía a la base de electores, y, por añadidura, su carácter autónomo les permite tomar decisiones más rápidas, ágiles y adaptadas que las de las autoridades nacionales.

En los países desarrollados esto no es novedad. En muchos de ellos más de la mitad del gasto público es erogado por los municipios. En América Latina en cambio, en la mayoría de los casos, al municipio corresponde menos del 10%.

Aunque la situación del municipio varía de un país a otro, en general proporciona una multiplicidad de servicios básicos a las comunidades, sobre todo a las más rurales y alejadas, donde muchas veces es la única expresión real del Estado.

En el plano concreto de la vivienda popular y de sus exigencias colaterales --calles, agua, electricidad, alcantarillado, recreación-- el municipio tiene ya un papel de primera importancia que puede reforzarse al asignarle nuevas atribuciones y recursos.

El municipio es en muchas partes, y puede serlo mucho más, el espacio natural de concertación entre los grupos populares carentes de vivienda y el Estado, para encontrar y poner en práctica soluciones eficaces que movilicen los recursos y las energías de cada actor.

Para mejorar el funcionamiento de los gobiernos locales, cabría:

- Fortalecer la autonomía municipal;
- Dotar a los municipios de mayores atribuciones y recursos para enfrentar los problemas de vivienda de la comunidad en forma eficaz y no sólo normativa contralora;

- Robustecer el carácter democrático del gobierno local por medio de la elección popular de sus autoridades, y mediante canales y mecanismos que faciliten la constante participación comunitaria;

- Crear mecanismos e instrumentos de capacitación y asistencia técnica para mejorar su eficiencia interna; de cooperación horizontal intermunicipal para compartir conocimientos, adiestrar personal, o ejecutar proyectos conjuntos compartidos; y de articulación de los problemas de sectores sociales más pobres para que el municipio tenga capacidad de movilizar los recursos nacionales y locales para darles solución (Véase la ponencia completa supra pp. 112 a 114.)

### 8. Los pobladores y el gobierno local

Desde el Estado, y aplicando diversos criterios, se aboga por una transferencia adecuada de recursos (tecnológicos, financieros y legales) para que, junto con los mecanismos de desconcentración y democratización de las distintas instancias en que se dan los procesos de toma de decisiones, se coadyuve al fortalecimiento de las modalidades y sistemas participativos populares en la producción y el consumo.

Uno de los propósitos que persigue el Estado con esta política es el de su propia legitimación. Pretende también propiciar el ensanchamiento de la base socio-política y crear un clima de confianza para que las medidas que derivan de este planteamiento sean eficaces.

Además, el Estado ha consolidado su presencia con la ejecución de programas sociales sin tener que alterar a fondo ni las estructuras de la sociedad, ni los procesos de acumulación económica y por ende, las cuotas de poder de los grupos y sectores dominantes.

El sector privado ha ingresado en los últimos decenios a un proceso de modernización, aplicando tecnologías intermedias, con miras a la exportación y a la sustitución de importaciones.

Frente a la crisis del modelo de desarrollo, el sector privado y el Estado iniciaron un proceso de adaptación que afectó gravemente los niveles de participación de la fuerza de trabajo y el papel de sus organizaciones reivindicativas.

En esas condiciones, se ha planteado un modelo alternativo, sobre determinadas bases de concertación, en que el sector privado exige al Estado un clima de paz social, garantías para sus inversiones y libertad para manejar capitales, tecnologías, mercados, transferencias de utilidades, etc. Además pide que el Estado limite su capacidad de intervención y competencia en determinados campos de injerencia de este sector.

El modelo busca también integrar a los grupos que participan en la producción de bienes y servicios de una manera no ortodoxa. Suele llamarse a este conjunto de productores el sector informal o tercer sector.



Al aumentar los niveles de pobreza y crecer el sector informal el Estado se ha visto en la necesidad de adoptar una estrategia que se ha plasmado en la puesta en marcha de programas de emergencia y de corto plazo, tendientes a establecer nuevos servicios, créditos y normas a fin de integrar a esta población al modelo de desarrollo que se postula y que es materia de concertación nacional.

En el decenio de 1980 se hizo más patente el fracaso de las políticas habitacionales y de desarrollo urbano, del papel del Estado y del sector privado empresarial. Las organizaciones populares optaron por aplicar medidas de fuerza: sus demandas se tradujeron en invasiones de tierras, sobre todo fiscales y a veces particulares; pidieron al Estado que reconociera sus organizaciones y llevara a cabo programas sociales en que esas organizaciones fueran sujeto activo del desarrollo.

Las medidas adoptadas por las autoridades fueron ambivalentes: desde el uso de la fuerza para reprimir y desalojar a los pobladores, hasta aplicar la norma existente para darles título legal de dominio al suelo; en menor escala, el Estado apoyó la preparación de proyectos urbanísticos parciales para el fraccionamiento y lotización del área solicitada.

El conjunto poblacional afectado inició un proceso de reinserción en el aparato productivo de bienes y servicios, ocupando espacios territoriales y desarrollando actividades específicas según su relativa experiencia a fin de mantener y recrear algunos nexos de actuación relacionados con su sector de origen.

El Estado puso en marcha una política de concertación social, optando por la reestructuración de su aparato político-administrativo. Esta política, para ser estable y duradera, exige medidas concretas que beneficien directamente a los grupos más empobrecidos de la sociedad, mediante programas de corto y mediano plazo.

El conjunto denominado tercer sector se presenta de manera heterogénea, con actores sociales diversos y que pueden ser tipificados por el carácter de la demanda que presentan al Estado y al sector privado; el tipo y tamaño de sus organizaciones, el grado de legitimación alcanzado y su capacidad de relacionarse con otros actores sociales afines. Su actuación se encausa a través de tres tipos de organizaciones:

a) Las vinculadas a la gestión y administración del territorio, tierra, infraestructura, vivienda y servicios sociales básicos que demandan tecnología y asistencia técnica y financiamiento;

b) Aquellas cuyo quehacer está relacionado con la gestión y administración empresarial, que demandan tecnología, asistencia técnica y financiamiento; y

c) Las organizaciones o grupos de personas que demandan asistencia directa para garantizar niveles mínimos de subsistencia, ayuda alimenticia, protección familiar, asistencia mediante servicios sociales, apoyo temporal para la generación de ingresos, capacidad, formación y dirección técnica. (Véase la ponencia completa supra, pp. 129 a 139.)

## 9. Mecanismos y medidas para mejorar el hábitat

Los pobres de América Latina son quienes han urbanizado el 50% de las ciudades con sus propias manos y cuantitativamente absorben el 60% de la oferta de materiales que produce el sector formal. Sin desmerecer el esfuerzo del sector informal, es necesario precisar que el Estado debe seguir asumiendo la responsabilidad que le corresponde. En este sentido la acción y la participación de los sectores populares debe entenderse como factor de organización para lograr que el Estado realice las funciones sociales que justifican su existencia. El apoyo de las organizaciones no gubernamentales debe responder al mismo propósito.

Algunas de las iniciativas que han reforzado la participación calificada de las organizaciones populares son las siguientes:

. Crear y propiciar espacios pluralistas para la organización de los sectores populares en torno a las necesidades de vivienda, en los niveles municipales, regionales y nacionales, de manera que se fortalezca la posición de interlocutores gremiales frente al Estado, para que luego puedan participar activamente en la formulación y desarrollo de la política de vivienda del país;

. Establecer mecanismos de coordinación de las diferentes dependencias del Estado en el sector de la vivienda, con capacidad de decisión, que los vinculen con las organizaciones populares sujeto de las acciones; y

. Promover el acercamiento y entendimiento de las organizaciones populares del sector vivienda con otras organizaciones del sector popular. Habría que abrir espacios para la participación popular ciudadana en todos los niveles, pero fundamentalmente en los de toma de decisiones. La participación que se propone debe ser total, incluyendo todos los procesos, y no limitada al diagnóstico y al empleo de la fuerza de trabajo.

Otros aspectos comprenden la oferta de terrenos a bajo costo, la racionalización de los trámites y el ajuste de la juridicidad del Estado a la realidad. Es absurdo que el Estado no sea capaz de solucionar los problemas de los pobres pero los obstaculice cuando ellos se procuran sus propias soluciones, al aplicar su juridicidad obsoleta o desconocedora de la realidad social.

El crédito para los pobres debe ser subvencionado, pues las condiciones de producción y empleo del sector informal no tienen la permanencia en el tiempo ni rinden el ingreso que les permita adquirir una responsabilidad crediticia regular. Alternativas existen como los fondos rotatorios, los créditos progresivos, el crédito cooperativo, pero siempre hay que volver a la fórmula de subvencionar a los sectores más deprimidos. Este subsidio podría complementarse con un sistema que permita captar los ahorros (materiales) de los sectores populares.

La asistencia técnica no debe ser de tipo asistencialista. Todos los procesos autogestionados son dinámicos y requieren una sistematización para su aplicación racional y mayor eficacia. La asistencia técnica debe estar presente en todas las etapas del proceso, colaborando en los programas y

proyectos de los pobres sin subestimar su capacidad, ni suplantar su acción. Esto implica una oferta amplia de profesionales de todas las áreas para que la acción que ellos ejerzan sea oportuna.

Un último aspecto trascendental es la capacitación. El aprendizaje adecuado de aspectos organizativos, legales y técnicos permitirá optimizar la capacidad creadora y el potencial de trabajo de los pobladores pobres. Pero esta capacitación no debe ser una simple respuesta mecánica o adiestramiento sino formación de líderes capacitados para participar en la toma de decisiones. Las metodologías deben partir de lo que cada poblador ya conoce, para ponerlo en común con sus semejantes y articular así los conceptos que normalmente manejan los agentes externos. Los elementos nuevos de conocimiento deben complementar estos conceptos de la percepción de la vida cotidiana de manera que puedan ser apropiados para los pobladores y convertirse en factor dinámico de su acción participativa. (Véase la ponencia completa supra pp. 87 a 92.)

#### 10. Participación de los pobladores: las experiencias de FUNDASAL en el Salvador

En la experiencia salvadoreña se han identificado tres momentos en el proceso de participación, que se van dando a medida que se intensifican los contactos entre la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) y los pobladores.

El contacto inicial tiene por objeto conocer las características de los pobladores para facilitar el seguimiento continuo de los procesos involucrados en el desarrollo de la participación. Deben garantizarse algunas condiciones mínimas en cuanto a las potencialidades y disposiciones de los futuros pobladores para aceptar la dinámica participativa en el proceso de autoconstrucción.

El segundo momento es la participación en la construcción de las viviendas.

La tercera etapa del proceso ocurre cuando se concluye el trabajo de autoconstrucción. En ella entra todo lo relativo al desarrollo comunitario, que obliga al poblador a trabajar en forma solidaria y organizada.

El proceso de participación no está exento de peligros y riesgos. El principal es el de realizar una experiencia de participación con criterios inmediatistas, perdiendo de vista las raíces del problema. También podría legitimarse un mecanismo de sobreexplotación de la fuerza de trabajo conveniente para el Estado o perpetuar el statu quo y afianzar lazos de dependencia. (Véase la ponencia completa, supra, pp. 115 a 118.)

#### 11. Medidas para reforzar la participación

Como actores participantes pueden identificarse los pobladores, sujetos centrales del proceso de mejoramiento del hábitat; el Estado, responsable de proveer los medios necesarios para arribar a soluciones; los técnicos, sean

de las organizaciones no gubernamentales (ONG) o a distintos ámbitos estatales; y las empresas, fabricantes de insumos y partes de viviendas.

Todos estos protagonistas tienen intereses propios y sólo cuando éstos se definen y concilian es posible llegar a soluciones integrales. Es necesario, por lo tanto, una acción coordinada para aplicar medidas concretas, con objetivos que abarquen la integridad del problema. Las organizaciones no gubernamentales aprecian que las líneas de acción ya no pueden dirigirse a un sólo sector, sino que deben formar un mecanismo concreto de articulación para la definición, más allá de soluciones puntuales o coyunturales, de políticas integrales que consideren los distintos aspectos del problema y sobre todo, la redistribución de los recursos destinados a vivienda de acuerdo con necesidades reales.

Con estas bases, se han concretado en la Argentina algunas acciones que pueden resumirse en las siguientes líneas:

i) Asistencia técnica integral, incorporando a las propuestas de solución las posibilidades que brinda el Estado, con el objetivo, no sólo de captar fondos, sino de registrar estos procesos para contribuir con una evaluación crítica y participativa a la propuesta de políticas adecuadas a la realidad de los sectores de bajos recursos.

ii) Atención a las necesidades prioritarias de obtención de tierra o legalización de la tenencia, que, en muchos casos, es el punto de arranque para el mejoramiento.

iii) Asesoramiento a grupos técnicos privados que trabajan con las comunidades de base y con algunas municipalidades y que comienzan proyectos con objetivos de participación popular y a los grupos de base en el diagnóstico y formulación de sus propios proyectos.

iv) Capacitación como un medio de realizar las posibilidades de autogestión de los grupos de base.

v) Apoyo en forma de subsidio o crédito, según los casos, a organizaciones comunitarias para solucionar problemas puntuales, como inicio, complementación o consolidación de proyectos en diversos aspectos, por ejemplo, infraestructura, generación de fuentes de ingresos, construcciones comunitarias, etc.

vii) Revisión crítica de la acción de los asesores técnicos para el fortalecimiento autogestionario de las organizaciones de base. (Véase la ponencia completa supra, pp. 71 a 73.)

## 12. Condiciones para la participación

Las condiciones básicas que deben cumplirse para lograr la participación son las siguientes:

i) Deben sustentarse en una base lo más amplia posible de manera que su presión se haga más efectiva; para ello es preciso que representen

necesidades verdaderamente sentidas por la mayoría de los pobladores y que sean capaces de llevar adelante iniciativas en beneficio de su calidad de vida, ya sea por la vía reivindicativa o por la de la ayuda mutua, a fin de estimular la permanencia de sus integrantes.

ii) Sus objetivos deben ser multidireccionales a fin que acojan la heterogeneidad de intereses y necesidades prioritarias de los distintos sectores que las componen y, por otra parte, de manera que aun cuando no logren encontrar respuestas a sus demandas en algunos campos, sí los encuentren en otros.

iii) Su cobertura debe ser local a fin que se produzca identidad entre sus miembros y encuentren más fácilmente su contraparte.

iv) Deben alcanzar altos niveles de participación entre sus miembros de manera que sean verdaderamente representativas. En este sentido se han probado adecuaciones orgánicas que descentralizan el cumplimiento de funciones y la toma de decisiones de las cúpulas dirigenciales, las que de otro modo al poco tiempo se desgastan por el recargo de tareas, se alejan de sus bases o se llevan todos los beneficios; encargándose en cambio las distintas funciones a distintos equipos de trabajo de la base, con determinados niveles de decisión de acuerdo con su competencia, se han logrado niveles de participación muy superiores. Además, es posible desarrollar procesos de capacitación de dichos equipos en tareas más especializadas de modo de mejorar su eficacia en la acción y su capacidad de negociación, por cuanto pueden establecer relaciones más horizontales con las autoridades de los servicios públicos pasando a ser interlocutores más válidos.

### 13. Emergencias y movimiento poblacional

Una de las instituciones con experiencia reciente en desastres naturales es SERVIVIENDA de Colombia. En la atención de los damnificados por la erupción del volcán Nevado del Ruiz se pretendía establecer un proceso de organización para que la misma comunidad manejara la recaudación de los pagos de la vivienda y se responsabilizara de la movilización de esos recursos.

El objetivo esencial de SERVIVIENDA es el desarrollo social de la familia y de la comunidad evitando actitudes y posiciones paternalistas que generan relaciones de dependencia masiva y que limitan las posibilidades de autogestión de la población. El problema fundamental era el déficit habitacional y el desempleo.

En marzo de 1986 SERVIVIENDA propuso un plan de intervención global en la zona. En su primera fase se dispuso el traslado inmediato de las familias a su lote definitivo, un módulo básico prefabricado de 18 m<sup>2</sup> con dos espacios que formaba parte integral de la vivienda definitiva.

Se aceptaron solamente las familias que voluntariamente quisieron acogerse al programa. Este asentamiento definitivo permitió romper rápidamente con el hacinamiento y promiscuidad de los campamentos y los albergues y arraigar a la familia a su propiedad.

En la segunda fase se amplió la vivienda por el sistema de ayuda mutua hasta obtener un área de 60 m<sup>2</sup> por vivienda. Parte de esas ampliaciones es en prefabricado y parte son construcciones en mampostería. El énfasis de esta fase es la ayuda a la estabilización psicológica y económica de las familias y a la formación de una comunidad.

En la tercera fase la dinámica general en las fases anteriores debía permitir la individualización de las viviendas y la reorientación de las prioridades de la comunidad hacia intereses más trascendentes.

En lo que toca a la recuperación del capital, SERVIVIENDA partió del supuesto que el dinero había sido donado por diversas instituciones a los damnificados y a ellos les pertenecía y que no convenía entregar las viviendas gratuitamente. No sólo crea relaciones de dependencia nociva sino que es ofensivo a la dignidad humana.

El plan presentado a la Cruz Roja Alemana, entidad que efectuó un importante aporte, también se identificó claramente con esos criterios. Muchas otras instituciones que tienen entre manos programas de vivienda en la zona han aceptado como modelo este programa.

El sistema de pago de las viviendas se basó en una subvención por el 50% del costo pagándose el resto con el trabajo de cada familia en actividades comunitarias y en efectivo y sin interés alguno.

Durante el período de divulgación e inscripción al programa se recalcó el compromiso de cada familia al de empezar a aportar la suma convenida con los usuarios de \$1 000 mensuales, equivalentes a 4 dólares, desde el mes siguiente de su traslado al módulo definitivo.

Con el dinero que cada familia comenzaba a pagar se abría una cuenta bancaria que sería administrada por la comunidad. Este sistema exigía desde el comienzo un modelo de participación tanto para el desarrollo de trabajos comunitarios como para la administración del dinero recaudado, así como la atención de otras necesidades de la población. Así lo comprendieron las familias y surgió la forma de aplicar el modelo: trabajo de integración en grupos, elección de coordinador de cada grupo de trabajo y coordinación con ellos con miras a la formación del organismo representativo de la comunidad. (Véase la ponencia completa supra, pp. 99 a 103.)

#### 14. Economía informal y ciudad informal

El sector informal es una de las características de los países en desarrollo con economía de mercado. Este sector es una penumbra que cubre todas las áreas económicas. La informalidad (o la ilegalidad) se da en la medida en que el aparato normativo del Estado hace que los costos por permanecer en la esfera de lo formal superen las posibilidades de ingreso de la empresa informal.

La aparición de actividades económicas informales supone la aparición de la ciudad informal, generada por una acelerada urbanización, a consecuencia de los fenómenos de violencia política, falta de fuentes de

empleo, los programas gubernamentales de generación de empleos no calificados y el desarrollo de las comunicaciones. Todo ello ha despertado el anhelo individual y colectivo de lograr un bienestar mayor que la simple supervivencia.

La planificación urbana ha ignorado obstinadamente la existencia del sector informal. El esquema de la ciudad ideal ha resultado siempre negado por la realidad cotidiana, que perturba constantemente el ámbito de las áreas planificadas. Los barrios de periferia informal, desprovistos de servicios y de fuentes de empleo y con alta carga habitacional y poblacional, son el caldo de cultivo de las actividades informales, donde las formas imaginativas de la sociedad en su lucha por la supervivencia generan las economías del rebusque, muchas de las cuales rayan en la ilegalidad.

Se exige entonces un firme compromiso político y una voluntad política para atacar de raíz las causas de la pobreza estructural, también fuente primaria de la informalidad. Al mismo tiempo es indispensable replantear el modelo de política urbana sobre bases que se afirmen en la decisión de enfrentar con realismo el manejo de la ciudad y, en el caso particular de las economías informales, mal podría seguirse adoptando posturas extremas de hostilización permanente o de indiferencia total. Ambos caminos conducen al agravamiento del problema y a la desintegración de la vida urbana, lo cual equivale cada vez más a un desajuste social, en el que juega la propia suerte de la estructura institucional.

No hay solución posible sin la existencia de un acuerdo entre los sectores formales e informales con el aparato gubernamental tal que se genere una normatividad diferencial donde sea posible la supervivencia legal de todos los sectores económicos. Existen elementos diferenciales de tipo cultural y aún de motivación objetiva en el comportamiento de las economías informales. Por ello mismo los enfoques deberán ser completamente desprevénidos y alejados de toda pretensión dogmática. Es obvio, entonces, que ni del lado del sector privado ni del lado de los entes reguladores de la vida urbana debería haber verdades preestablecidas.

Los procesos acelerados y anárquicos de urbanización atraen migrantes con el espejismo del empleo no calificado hacia las grandes ciudades. Una vez que llegan se encuentran sin techo y sin trabajo, engrosando los cinturones tuguriales, buscando empleo que no llega, recolectando y vendiendo miseria en medio de la indiferencia social y gubernamental, tallando palmo a palmo la nueva ciudad marginal. (Véase la ponencia completa supra pp. 84 a 86.)

#### 15. Otros aspectos

Entre otros aspectos señalados figuran los financieros, sobre todo la política financiera. Una preocupación común fue la del mecanismo del crédito hipotecario, con las limitaciones que este tipo de financiamiento supone según la legalidad vigente en cada Estado. (Véanse supra, pp. 93 a 98.)

Asimismo se relató la experiencia de organismos eclesiales sobre todo en países del cono sur. Tienen como denominador común el reconocimiento de los derechos humanos y, entre ellos, el derecho a la vivienda. Su actuación se

basa en concepciones distintas de las de los organismos no eclesiales, pero igualmente válidas. (Véase supra pp. 63 a 67 y pp. 104 a 108.)

Se detallaron también la experiencia del movimiento cooperativista en varios países (véanse pp. 109 a 111 y 125 a 128) y los aspectos políticos del mejoramiento del hábitat para el sector informal (véanse pp. 129 a 139 y pp. 140 a 154).

Las conclusiones del Taller, que fueran presentadas al Foro que se realizó posteriormente, incorporan todos los aportes de los participantes del Taller.



#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL TALLER

##### 1. Introducción

Alrededor de 100 millones de personas, es decir, un 25% de la población de América Latina y del Caribe vive hoy en condiciones de extrema pobreza. Más de la mitad de la población presenta carencias de habitación de algún tipo: falta de vivienda o hacinamiento, falta de servicios básicos o tugurización. La causa inmediata es la carencia de un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades básicas de cada familia.

La existencia de pobres es inherente al estilo de desarrollo, que es imitativo, concentrador y, por lo tanto, excluyente de las grandes mayorías de la población. No se trata de la pobreza como situación de menor riqueza relativa, sino de la pobreza crítica, aquella en la que no se llega a cubrir los requerimientos mínimos de vida.

Y esta situación se da en países que disponen de recursos, algunos de ellos en forma abundante. Sin embargo, una doble desigualdad hace que anchas capas de la población se encuentren en esta situación: por un lado, una relación de intercambio con los países centrales en la que estamos condenados a vender siempre más baratas nuestras materias primas, para comprar siempre más caros sus productos manufacturados; por otro, una distribución interna de los recursos que refleja una profunda brecha entre un pequeño sector que concentra la riqueza y el poder y una enorme y creciente mayoría en la que recaen, en cambio, las carencias.

En los últimos años ha venido a sumarse a estos problemas el de la deuda externa, que en muchos casos no se usó para desarrollar nuestros países, ni para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, y cuyas consecuencias hoy son una pesada carga sobre nuestras economías. Sólo para pagar los intereses de la deuda debe afectarse en promedio alrededor de un tercio de las exportaciones latinoamericanas; además, las fórmulas que nos obligan a aceptar para refinanciarla provocan una significativa reducción de los gastos sociales, recesión, desempleo y deterioro del salario, situación que golpea particularmente a los sectores de bajos ingresos.

A nivel regional, y en distintas épocas, otros fenómenos han contribuido a agravar los problemas: las malas cosechas, los desastres naturales, las guerras y los conflictos, entre otros.

Quienes concentran el ingreso, por otra parte, adoptan una actitud consumista: dilapidan sus recursos en bienes suntuarios cuyos productos en un

alto porcentaje tienen un bajo componente de producción nacional, o exportan sus capitales al extranjero, descapitalizando las economías de nuestros países carentes de las inversiones necesarias. Los sectores más pobres no disponen tampoco de una cuota suficiente de poder efectivo para lograr que el Estado tome en cuenta su situación. Las políticas sociales o no existen, o se reducen a acciones muy parciales que alcanzan a reducidos sectores de la población; cuando llegan a sectores amplios son completamente insuficientes. Las políticas económicas, en tanto, han tendido a privilegiar fundamentalmente los intereses del capital financiero antes que el desarrollo y la generación de empleo.

La situación descrita se refleja, en definitiva, en la imposibilidad por parte de vastos sectores de población de satisfacer sus necesidades básicas. Frente a ello los afectados se ven forzados a buscar, individual o colectivamente, formas de sobrevivencia que han llevado a ampliar el llamado sector informal de la economía. Por otra parte ha adquirido creciente importancia la intervención de organizaciones o asociaciones que, como las fundaciones, asociaciones civiles y corporaciones sin fines de lucro, procuran actuar en favor de la comunidad, así como la de entidades gremiales de diverso tipo cuya función es amparar los intereses colectivos de sus asociados. Este conjunto de individuos y organizaciones (que realizan actividades sociales y económicas por caminos y con formas de gestión distintas de los tradicionales del Estado y de la empresa capitalista privada) y sus acciones han sido caracterizadas recientemente como un tercer sector para distinguir sus formas de actuación, objetivos e intereses en relación con los de los sectores público y privado. Este tercer sector puede coadyuvar en la construcción de un modelo de desarrollo alternativo.

Por ser actores involucrados en forma directa en el problema habitacional aquí analizado, en lo que sigue se hace mención específica como parte de ese tercer sector, de las organizaciones de pobladores afectados y de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que trabajan por su promoción y apoyo.

## 2. El fracaso de las estrategias tradicionales en materia de habitación

Frente a este problema han intervenido diferentes agentes: el Estado, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los propios pobladores afectados, actuando individualmente o en forma organizada. La acción del Estado ha fracasado en sus objetivos fundamentales de atención de las necesidades de los sectores de bajos ingresos. Varias son las causas de este fracaso:

- No se ha atacado en forma eficaz la raíz del problema, esto es, la necesidad de generar empleo y elevar los niveles reales de remuneración a valores que permitan la satisfacción de las necesidades familiares básicas.

- No hay participación de los sectores necesitados en la solución de sus propios problemas, de lo que han resultado iniciativas que no toman en cuenta ni en lo social, ni en lo económico, ni en lo tecnológico, la realidad

nacional del sector. Las iniciativas se basan en normas y estándares copiados del extranjero que conducen a proyectos inadecuados en estos aspectos.

- Las estrategias oficiales se diseñan, por lo general, pensando en la construcción de viviendas, sin dar la prioridad necesaria a los aspectos básicos del problema, como el acceso a la tierra, la provisión de servicios y la superación de enormes carencias del parque de viviendas existentes. Además estas estrategias no tienen suficiente permanencia en el tiempo, lo que les resta eficacia.

- Las acciones generalmente no son planificadas o se planifican a base de una realidad ficticia. Muchas veces los planes se diseñan más bien con objetivos propagandísticos que de búsqueda real de soluciones.

- Se desconoce en estos programas la experiencia de los pobladores y sus organizaciones en la producción de su hábitat, desaprovechándose las potencialidades que ofrecen.

- El financiamiento, al privilegiar los resultados bancarios, no prevé las posibilidades de acceso de los sectores necesitados; cuando proviene de la banca internacional impone condiciones que no responden a los intereses de esos sectores.

- No se conciben los planes como procesos que requieren una estrecha coordinación desde la etapa del diagnóstico hasta la evaluación y control.

- No hay en general un concepto integral del problema del hábitat, lo que lleva a una fragmentación en el diseño de las políticas sociales que les hace perder eficacia; los programas de vivienda no se ligan a los de salud, educación, servicios y transporte urbano ni tampoco a los de empleo e ingreso. No hay, por otra parte, ningún control del Estado sobre los procesos especulativos que afectan al suelo urbano, lo que encarece innecesariamente las soluciones habitacionales.

- El centralismo y la burocracia traban la actuación del Estado y obstaculizan la participación de la población; en particular, se debilitan las instancias descentralizadas que, como los municipios, pueden canalizar esa participación.

- Las opciones incorrectas de desarrollo han acelerado, por la búsqueda de mano de obra barata del habitante del campo, las migraciones hacia las ciudades, agravando con ello los problemas urbanos.

Por su parte, el sector privado empresarial no coadyuva a la solución de estos problemas en la medida en que no encuentra la rentabilidad adecuada y no está dispuesto a asumir el riesgo inherente a operar sin ella.

Quedan entonces los pobladores que, sin recursos, sin el asesoramiento técnico necesario y debiendo actuar muchas veces al margen de la legalidad, con el solo respaldo de su imaginación y de su esfuerzo, son en definitiva los que deben improvisar las soluciones. Estas presentan enormes deficiencias por las condiciones en que han sido realizadas, pero revelan, con relación a

los recursos empleados, una eficiencia en muchos casos mayor que la que muestran los programas estatales.

### 3. Los diferentes agentes y el papel que desempeñan

Las organizaciones de pobladores deben cumplir un papel protagónico en la solución de los problemas de habitación de los sectores de bajos ingresos. Ese papel lo pueden desempeñar mediante la movilización y concientización con relación a sus problemas y con su aporte específico para resolverlos. Esos aportes pueden ser tanto de trabajo como de capacidad de gestión, conocimiento de sus necesidades, de los materiales y de las tecnologías locales y aún el ahorro monetario o en especie que son capaces de realizar cuando tienen la seguridad de tenencia. Pero hay otras formas de aporte, quizá menos tangibles, pero no menos importantes: la capacidad de creación, la imaginación y, sobre todo, la inmensa solidaridad de que son capaces. La experiencia de ayuda mutua, como la Minga \*/ o las cooperativas lo prueban. Estos aportes pueden facilitarse o impedirse según los sistemas jurídicos que se apliquen para legalizar su situación y la agilidad de los trámites. Hoy lamentablemente se impide más de lo que se facilita.

El reconocimiento del valor del aporte de las organizaciones de pobladores no debe limitarse a su intervención en programas concretos; es necesario, también, que reclamen y obtengan un espacio político en la planificación y decisión sobre las políticas de vivienda. Su capacidad de negociación y presión frente al Estado y los demás actores sociales, así como su poder de convocatoria y movilización políticas dependerán, en definitiva, del grado de maduración que alcancen como organizaciones.

El otro gran protagonista indudablemente debe ser el Estado, cuya intervención es fundamental, e irremplazable en los aspectos relacionados con el acceso a la tierra y a la infraestructura, así como en el financiamiento. Su papel, en definitiva, es el de asignar recursos, en apoyo de los sectores que presentan mayores carencias. Para ello, es necesario que exista una voluntad política y que se reconozca, en sus diferentes niveles de gestión, la participación de las organizaciones de pobladores. Hoy el Estado cumple en forma muy parcial esta función.

Actualmente las organizaciones no gubernamentales (ONG) intentan suplir en parte, las deficiencias de la función estatal. Su papel es doble: se legitiman frente a las comunidades en la medida en que ayudan a su organización con capacitación y asesoramiento técnico y las apoyan en sus reivindicaciones para la satisfacción de sus necesidades; por otra parte, contribuyen a sensibilizar al propio Estado y coadyuvan a su articulación con las organizaciones de pobladores.

Tienen por lo tanto una función innovadora frente al Estado en un contexto político que es definitorio del tipo de acción que acometen, cuyas

---

\*/ Forma tradicional de organización para ejecutar trabajos comunitarios típica de las regiones andinas, caracterizada por el aporte individual de trabajo directo de los participantes.

características dependen directamente del contexto y en particular del régimen de gobierno (democrático o no).

Se reconoce, por lo tanto, que los mecanismos de negociación e interacción entre los diferentes protagonistas a nivel local y nacional son de índole esencialmente política y tienden a generar cambios institucionales, administrativos y organizacionales con el objeto de hacer más eficaces la acción estatal.

El papel insustituible de las organizaciones no gubernamentales está en la promoción de las estructuras democráticas de la sociedad civil, sobre todo entre los grupos más pobres. Es necesario profundizar el análisis de relaciones y articulaciones de las organizaciones no gubernamentales con los partidos políticos, ya que éstas pueden constituirse en instrumentos fundamentales para el desarrollo político de los países de la región.

Por otra parte, el sector privado empresarial puede desempeñar un papel importante en la solución de los problemas habitacionales al proveer insumos o materiales, o dedicarse a la producción directa de bienes. Ese papel debe cumplirlo en condiciones eficientes y a precios adecuados, aportando para ello toda su capacidad empresarial y su tecnología. Procurará reducir los costos mediante el acceso directo a los destinatarios, lo que podría ser un potenciador significativo de la demanda. Para cumplir estas condiciones se precisa la acción del Estado, orientando, regulando y controlando precios con la participación de las organizaciones de pobladores.

#### 4. Las organizaciones de pobladores: posibilidades, dificultades y relación con las organizaciones no gubernamentales

¿Qué alternativa tiene la unidad familiar de bajos ingresos y sin posibilidad de solución a su problema de hábitat? Una condición indispensable es su organización. La organización aporta elementos de evaluación, análisis, planificación y propuestas para apoyar la negociación de los sectores sin techo, frente al Estado. Los sectores de bajos ingresos con carencias habitacionales tienen en las organizaciones de pobladores su representación más auténtica. Son ellos mismos quienes las integran y eso permite a las organizaciones de pobladores conocer profundamente su realidad y sus aspiraciones. Pero debe advertirse que también a este nivel se presentan contradicciones y dificultades que exigen importantes esfuerzos para superarlas. En primer lugar, no siempre los pobladores están organizados y esta es la primera etapa que cumplen. Aun cuando exista una organización de pobladores, esto no significa necesariamente eficiencia, representación plena y actuación democrática. Es en la superación de estas dificultades que las organizaciones no gubernamentales pueden efectuar un aporte muy valioso. La actuación democrática en las organizaciones de pobladores es la verdadera garantía de su eficiencia en el logro de sus fines; la participación y la claridad en los propios objetivos y en sus relaciones con los demás actores sociales son, a su vez, las garantías para su actuación democrática.

La función de las organizaciones no gubernamentales no es sustituir al Estado ni asumir la representación de las organizaciones de pobladores. Su cometido básico es apoyar y potenciar a esas organizaciones. Algunas de sus

actuales funciones son transitorias y se originan en el hecho de que el Estado no desempeña correctamente el papel que le corresponde; en la medida en que lo cumpla, la función de las organizaciones no gubernamentales está llamado a redefinirse y ocuparán planos determinados por las necesidades de las organizaciones de pobladores; por ejemplo, mantener el apoyo a la organización, la capacitación y la asistencia técnica.

Hoy las organizaciones no gubernamentales son capaces de realizar eficientemente su tarea en virtud de su escala --que evita el burocratismo--, de su autonomía y de los elementos de convicción y de compromiso que involucran. Esto no quiere decir que estén exentas de riesgos, de desviaciones o de manipulaciones en su relación con las organizaciones de pobladores. Para evitar esos riesgos, es necesario que su relación con las organizaciones de pobladores sea democrática y con objetivos definidos claramente y que existan mecanismos de control y de legitimación de las organizaciones no gubernamentales por parte del conjunto de las organizaciones de pobladores.

La experiencia acumulada por las organizaciones no gubernamentales constituye un complemento curricular importante para la formación de profesionales que se desempeñarán en el campo del hábitat popular.

##### 5. Financiamiento del hábitat popular

Los canales normales del sector financiero no son adecuados para dar acceso al crédito a los sectores de bajos ingresos, pues estos no tienen capacidad de pago. Esta es una consecuencia natural de la propia lógica de ese sector financiero, basada en la rentabilidad privada, pero no implica que ese sector no sea apto para llegar a otras capas de población que sí acceden a los créditos, ni para administrar los recursos del sistema.

La solución integral de los problemas del hábitat popular no puede concebirse dentro de los mecanismos financieros normales, sino que requiere el subsidio del Estado, lo que supone disponer de recursos estatales, a fondo perdido, que deberán provenir de los gravámenes a los sectores pudientes y de la redistribución de los recursos.

En esas condiciones debe pensarse también en formas de tenencia no propietaristas (propiedad social o colectiva, arrendamiento, comodato, etc.) y en pagos por los bienes y servicios proporcionales a los ingresos de la unidad familiar destinataria, en porcentajes tanto menores cuanto más bajo sea el ingreso. Sin perjuicio de esas opciones, las alternativas como son los créditos colectivos, los bancos de materiales, o cualquier otra forma de financiamiento que tome en consideración la capacidad real de ahorro o pago de los pobladores podrían representar caminos para ir acercándose a la solución del problema del financiamiento en pequeña escala.

Las operaciones con recursos provenientes de los organismos internacionales de crédito (con destino al hábitat popular) deberán establecer el reintegro, con devolución total de lo prestado, aunque el pago no provenga necesariamente de los destinatarios finales, dada su situación de

carencia. Esos organismos deben tomar conciencia de esta realidad ya que, de lo contrario, el apoyo que brindan no servirá a los fines que persiguen.

Las fundaciones y otros organismos gubernamentales y no gubernamentales que canalizan recursos externos (reembolsables y no reembolsables) con destino a programas de vivienda y otros fines de desarrollo social, en proyectos piloto, muestran las potencialidades de las organizaciones de pobladores cuando cuentan con el apoyo adecuado.

Por último, cabe señalar que no son solución para los sectores de bajos ingresos las fórmulas como los subsidios cruzados al interior de los programas, pues en definitiva implican transferencias entre grupos de ingresos medios, ya que ni los sectores de más bajos ingresos ni los de más altos operan en ese sistema.

Tampoco sirven a estos efectos los subsidios por vía de la tasa de interés que no llegan a los sectores de bajos ingresos porque no tienen capacidad de acceder a los créditos, ni el alargamiento de los plazos con tasas de interés positivas, que encadenan al deudor a largos períodos de pago con muy pequeñas reducciones en las cuotas de pago mensual.

El medio eficaz para el financiamiento del hábitat de los sectores de menores ingresos es la intervención del Estado a través de la transferencia de recursos de los sectores de altos ingresos hacia los de más bajos, mediante la tributación y la redistribución del gasto público dando prioridad a los gastos sociales en beneficio de los sectores más deprimidos con respecto a otras erogaciones, como las destinadas a la ejecución de proyectos suntuarios o compra de equipos militares.

## 6. La coordinación de los diferentes agentes

Los esfuerzos por resolver los problemas de la habitación popular exigen una coordinación estrecha entre los diferentes agentes para que puedan ejercer sus papeles con la eficacia necesaria. El plano principal de esa coordinación es en el que se da entre el Estado y las organizaciones de pobladores.

Para fortalecer esa coordinación es preciso mejorar la coordinación entre las distintas instituciones del Estado, y lograr una mayor descentralización de su actuación, tanto en términos territoriales como funcionales, para acercar su gestión a la realidad de los pobladores. Los gobiernos locales, dado el tipo de funciones que realizan, su origen democrático y su autonomía, facilitarían una participación efectiva y una mejor coordinación en la toma de decisiones que afectan a los pobladores si se les dotara de los recursos necesarios. Estas medidas deben complementarse con la delegación de tareas de gestión en la ejecución de programas por parte del Estado en sus niveles centrales hacia el municipio y las organizaciones de pobladores.

Asimismo, para lograr la coordinación es preciso robustecer los medios de comunicación para difundir estos problemas, así como las opiniones y aspiraciones de los pobladores junto con los esfuerzos que se emprendan, a fin de formar opinión y crear conciencia respecto de esta situación. Esto

implica ganar espacios reales en los medios de comunicación y crear mecanismos propios de comunicación de las organizaciones de pobladores y las organizaciones no gubernamentales a diferentes niveles (nacional e internacional).

Es también esencial la creación de mecanismos estables de coordinación entre las organizaciones de pobladores que sirvan de enlace entre ellas y que permitan potenciar su carácter reivindicativo. Una coordinación similar entre las organizaciones no gubernamentales servirá para intercambiar información y experiencias así como para aunar esfuerzos.

## 7. Recomendaciones

La solución real de los problemas habitacionales en nuestros países sólo es posible en el marco de estructuras democráticas, tanto a nivel del Estado, como en las relaciones de la sociedad civil. Creemos, además, que las organizaciones de pobladores y las organizaciones no gubernamentales deben desempeñar un papel fundamental en los procesos de consolidación de la democracia. Partiendo de esa base se plantean las siguientes recomendaciones:

### a) A nivel de estrategias

Una estrategia eficaz para solucionar el problema de la habitación de los más pobres debe tener un carácter integral. Esto significa que debe vincular el problema de la vivienda en sí con el de los servicios básicos asociados y con el de la generación de los ingresos necesarios para asegurar el acceso a aquellos y la permanencia de su usufructo.

Esto implica roles precisos y diferenciales para los distintos agentes que actúan en el problema:

- El papel central debe corresponder a los grupos sociales con carencias de habitación. Requieren, como condición imprescindible, la organización. Todo diseño de políticas de habitación nacional o local debe partir de sus necesidades, percepciones, soluciones y aportes. La forma de garantizar que así sea, es su participación activa.

- El otro agente insustituible es el Estado, cuyas funciones principales se sitúan en el campo de la planificación (nacional y local), en la redistribución, dotación de tierras y provisión de servicios básicos, y en el aporte de recursos a través de mecanismos de redistribución del ingreso.

- El sector privado debe aportar sus recursos por la vía de un mercado competitivo, asegurando los insumos y servicios necesarios a bajo costo y en cantidades suficientes. Esto debe ser garantizado mediante una adecuada regulación por parte del Estado.

- Las organizaciones no gubernamentales tienen a su vez un importante papel cualitativo en lo que toca a:



i) Apoyar a la organización de los sectores necesitados, fundamentalmente con asistencia técnica y capacitación.

ii) Colaborar con ellos en la formulación de estrategias y líneas de acción para proponer al Estado y en la ejecución de programas de demostración de soluciones habitacionales.

iii) Sensibilizar, junto a las organizaciones de pobladores, a la opinión pública y al Estado frente al problema, y

iv) Favorecer la vinculación y comunicación de las organizaciones de pobladores y el Estado.

Este tipo de estrategia debe ubicarse en el marco de una política de desarrollo que produzca efectos poblacionales desconcentradores, dando importancia a las ciudades intermedias y pequeñas.

Los elementos de estrategia propuestos requieren:

- el respeto de la autonomía de los diferentes protagonistas, sobre todo de las organizaciones de pobladores y de las organizaciones no gubernamentales;

- la descentralización política, administrativa y financiera del aparato del Estado y el refuerzo de las instancias locales de gobierno, a fin de ubicar allí la articulación directa con los grupos necesitados;

- la formulación de modelos de acción adaptados a la realidad sobre la cual actúan, en los planos material, tecnológico y cultural; y

- la coordinación adecuada de los diferentes agentes, para darles posibilidades reales de una gestión autónoma y eficaz.

La estrategia esbozada se complementa con la existencia de programas habitacionales llevados a cabo en el sector formal, con sus recursos financieros y dirigidos a los sectores medios de la población. Estos programas contribuyen a satisfacer la demanda de esos sectores y evitan el incremento del déficit habitacional, el que terminaría por golpear más duramente a los grupos más pobres.

#### b) A nivel de medidas

Los Estados de la región deben destinar un porcentaje adecuado del presupuesto nacional para la atención de los problemas del hábitat de los sectores de bajos ingresos, sin perjuicio de integrar esas medidas con las demás políticas sociales, particularmente en el plano del empleo y la generación del ingreso. Estos recursos deben provenir en su mayor parte, de la tributación aplicada a los grupos de ingresos más altos y en justa redistribución de los presupuestos del Estado, dando prelación a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y orientándolos hacia la dotación de tierra y servicios esenciales.

Mientras se mantenga el nivel bajo de ingreso de los grupos necesitados, la recuperación de los bienes y servicios provistos por el Estado debe hacerse considerando el ingreso familiar efectivo de los destinatarios, sobre la base del principio de que el pago de lo recibido no comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas, lo que agudizaría el subconsumo de la población. El Estado deberá subvencionar la diferencia.

El acceso a estos bienes y servicios puede adoptar diversas formas, desde la propiedad individual hasta modalidades más flexibles, como el arrendamiento, el comodato o la propiedad colectiva.

Deben crearse canales de participación de los grupos necesitados organizados autónomamente, reconociéndolos explícitamente como interlocutores representativos, en los diversos niveles de la estructura estatal, de acuerdo con las especificidades nacionales y locales.

Es preciso tomar las medidas necesarias para fortalecer los gobiernos locales y su capacidad de gestión frente al problema del hábitat, las que dependerán de las particularidades jurídicas de cada país. Es necesario, asimismo, impulsar la desburocratización y la racionalización administrativa para simplificar los trámites ante el Estado, lo que permite ahorro de tiempo y costos. Igualmente es conveniente flexibilizar las normas y reglamentaciones jurídicas y técnicas que regulan la construcción de vivienda popular y dotación de servicios, de acuerdo con las nuevas técnicas y materiales y las particularidades nacionales y locales.

El Estado debe actuar como un elemento regulador del mercado de tierra urbana mediante el fortalecimiento de su poder comprador e intervención de la creación de "bancos" de tierra.

La planificación deberá incluir los elementos indicativos en cuanto a producción y necesidades de insumo que permitan al sector privado cumplir adecuadamente su papel.

Es necesario estimular los programas de vivienda autoconstruida a base del esfuerzo familiar o a la ayuda mutua, como manera de canalizar ahorro en trabajo o en especie de los mismos grupos populares. Estos programas deben organizarse a base de la autogestión de los propios pobladores, aprovechando, de este modo, sus capacidades de organización y creación y permitiéndoles la expresión de su identidad cultural en el ámbito del hábitat.

Las organizaciones populares que funcionan en el área de la vivienda deben coordinarse entre sí, formando organizaciones de segundo grado para potenciar de ese modo su capacidad reivindicativa y constituirse en interlocutores válidos frente al Estado. Su coordinación permitirá no sólo resolver problemas inmediatos, sino idear políticas y conductas a mediano y largo plazo.

Es necesario fortalecer la coordinación entre las agrupaciones de organizaciones de pobladores y otros niveles institucionales, como las organizaciones no gubernamentales o los partidos políticos, para sensibilizar y obtener compromisos de estos sectores frente al problema de la vivienda de

los más pobres, en particular la inclusión de ese problema en la plataforma de los partidos.

Del mismo modo, es conveniente que las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito del hábitat popular, establezcan sus propias instancias de intercambio, con el fin de transmitir experiencia e información, coordinar sus políticas y potenciar su acción.

El Estado debe reconocer el papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales y aprovechar la experiencia de éstas para diseñar y perfeccionar sus propios programas.

Es conveniente respaldar nuevas iniciativas como los "bancos de materiales" \*/ que muestran que es posible crear canales aptos para resolver cierto tipo de problemas en escala local.

Es necesario que las organizaciones de pobladores, con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales, difundan su experiencia y reivindicaciones de manera sistemática y masiva, para lo cual deben crear sus propios instrumentos y canales de comunicación, sin perjuicio de instar a los medios de comunicación formales a que también lo hagan.

Habrà de estimularse a los centros académicos públicos y privados dedicados al problema del hábitat a que estudien y sistematicen la experiencia popular en este ámbito, produciendo propuestas, tecnologías y soluciones que configuren las bases de una teoría latinoamericana sobre el particular.

Deberá propiciarse, con la inclusión del tema del hábitat popular en los programas de estudio de escuelas y universidades, la formación de técnicos en esta especialidad.

#### 8. Consideraciones finales

Las estrategias y medidas antes expuestas pueden aportar soluciones a los problemas planteados. Esto sugiere, sin embargo, antes que recomendaciones más o menos inteligentes (que dada la complejidad del tema no podrían ser únicas ni universales), un esfuerzo conjunto de pueblos, gobiernos y organismos internacionales, en pos de crear y consolidar estilos de desarrollo social y económico que favorezcan a las grandes mayorías populares. Ese esfuerzo comienza, ante todo, por la necesidad de una profunda comprensión de estos temas, que trascienda la escala nacional.

---

\*/ Un sistema de acopio de materiales, administrado por los propios pobladores, que entregan créditos en especie (materiales de construcción) a quienes están en proceso de mejoramiento y construcción de su vivienda.

Esto puede y debe hacerse. A ello nos comprometemos los participantes de este Taller, convocados por el Consejo de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, y a ello convocamos a todos los que comparten estos objetivos: a recorrer juntos un camino de lucha y esperanza.

## V. APORTES DE LOS PARTICIPANTES DEL FORO

### LA IMPORTANCIA DEL SECTOR NO ESTRUCTURADO EN LOS FUTUROS ASENTAMIENTOS URBANOS DE LAS METROPOLIS DUALES

Jorge Guilherme Francisconi  
(Brasil)

#### 1. La estructura económica y el sector no estructurado de las metrópolis

La evolución de las ciudades latinoamericanas se ha caracterizado por grandes desigualdades sociales y económicas, fuertes índices de anomia, alienación y marginalidad, altas tasas de desempleo y falta de infraestructura y de servicios urbanos básicos. Esta desigualdad en las metrópolis refleja la dualidad de estas sociedades, que se caracterizan por la presencia de disparidades culturales, económicas y sociales extremas. Estas mismas disparidades propician la formulación de interpretaciones simplistas que, con ser útiles, presentan marcadas tendencias maniqueístas.

Un ejemplo, entre tantos, de interpretación fuertemente dual es el análisis de la producción que propuso E. L. Bacha, quien siguiendo los lineamientos esbozados por el Conceição Tavares y Celso Furtado, presenta un modelo dual para el Brasil con una cúpula asalariada en contraposición con el estrato social que vive del salario básico.

Abordando la cuestión del empleo, el salario y la mano de obra Bacha entiende que hay una oferta ilimitada de mano de obra en el sector moderno proveniente del sector tradicional de la economía y que el salario básico del sector moderno --entendido como hasta tres salarios mínimos mensuales--\*/ está controlado institucionalmente y determinado por el proceso de negociación bajo la égida del gobierno. Ante esta situación se encuentra la cúpula asalariada, cuya remuneración parece evolucionar a tasas superiores que la de la productividad de la mano de obra de la economía y que no depende de la dirección que siguen los salarios básicos. En este segmento socioeconómico continúan teniendo validez los principios de determinación competitiva de los niveles salariales y la remuneración de los administradores evoluciona de acuerdo con las utilidades de las empresas.

---

\*/ Cerca de 235 dólares al cambio vigente en marzo de 1987.

A consecuencia de esta condición dual del asalariado, cabría conjeturar que existen dos ciclos, orientados por dos monedas básicas, en la remuneración del mercado del trabajo y del respectivo patrón de consumo. En un primer ciclo tendríamos la vigencia del dólar como moneda fuerte internacional; en el segundo, el predominio del cruzado como moneda nacional o local. Cada una de estas monedas surgiría como base de las negociaciones realizadas en los respectivos espacios de la sociedad.

En la esfera económica, la cúpula asalariada que surge está íntimamente vinculada con la economía internacional por la presencia de empresas transnacionales, propias o de otros países, que actúan en diversos sectores de la economía. Todo ello parece generar un ciclo dolarizado de la sociedad, que piensa y actúa en términos de la moneda fuerte. Por otro lado, la mayoría de la población efectúa sus transacciones con el sistema de la moneda corriente --el cruzado, el peso, el austral u otra moneda.

Cada uno de estos dos ciclos tiene una repercusión propia sobre la ciudad y pasa a estimular esta metrópoli dual, tan propia de los países subdesarrollados. Se reflejan en los bienes, los servicios y la propia configuración de las ciudades. Por un lado, las zonas desarrolladas y modernas, con sus hoteles, centros comerciales, restaurantes, centros nocturnos, grandes avenidas, etc. Este sector de la economía surge en contraposición con las zonas donde vive un sector mayoritario de la clase media y baja de la población urbana, que dispone de bienes más modestos y que se extiende a las poblaciones marginales, barrios de tugurios y otras zonas de viviendas aún más precarias, caracterizadas por la carencia casi total de infraestructura y de servicios urbanos.

En estas zonas menos dotadas vive la mayoría de la población; en ellas habitan los que disponen de empleo no estructurado y cuyos procedimientos de trabajo y de consumo, aunque poco investigados, se diferencian mucho de los que se encuentran en la cúpula asalariada. En las condiciones brasileñas, el 90% de la fuerza de trabajo recibe como remuneración el salario básico, que equivale a hasta tres salarios mínimos. Este contingente de personas integra la mayoría de la población brasileña económicamente activa, según la información que figura en los censos estadísticos.

De nuevo se trasunta el modelo dual, resultado de diferencias socioeconómicas muy violentas que llegan hasta los límites del maniqueísmo: aparece la distinción entre los sectores estructurados y no estructurados del empleo. Como aproximación conceptual que sintetiza una realidad mucho más compleja, esta distinción refleja el contraste del sector estructurado o protegido (por la legislación laboral) respecto del sector desprotegido, informal, de transición o de cualquier otra manera que se le llame.

La importancia de esta dualidad ya bastante estudiada, está en el hecho de que sólo un sector pequeño de la población trabajadora tiene una especialización suficiente para desempeñarse como un ejército de reserva en una actividad que se caracteriza por el alto movimiento de personal y la baja remuneración. En Rio de Janeiro sólo el 12% de los trabajadores son especializados y en el país el 40% de la fuerza de trabajo urbana desempeña actividades informales.

En los barrios pobres de Rio de Janeiro, metrópoli donde el 10% al 15% de la población total vive en poblaciones marginales, el 70% de los habitantes recibe menos del salario mínimo legal; de éstos el 70% tiene casa propia y no presenta movilidad espacial. Aunque no posea la tierra, prefiere mantenerse en el mismo barrio y realizar mejoras en sus propias viviendas. En el país, el 75% de las familias que ganaban menos de un salario mínimo vivían en casas duraderas.

Esta aparente contradicción lleva a la conclusión de que el empleo informal es sumamente importante en la composición del ingreso familiar, de tal forma que permite poseer casa propia. No obstante el escaso conocimiento que se tiene sobre esta cuestión, puede decirse que la unidad económica es la familia y no el padre; que la mujer surge como un agente más constante que el padre, el cual es figura más transitoria; que el patrón de consumo está asociado al patrón de trabajo de toda la estructura familiar o a la suma de los ingresos personales de la familia. La familia pasa a convertirse en un espacio para la constitución de posibilidades en el mercado de trabajo y un eslabón vital para comprender las complejas vinculaciones entre el mercado de trabajo y el mercado de consumo. Las características de este mercado de trabajo, de este ingreso familiar y de este patrón de consumo son particularmente complejas y se han estudiado muy poco.

Se podría analizar el futuro de nuestros asentamientos urbanos sólo como evaluación a partir de las tendencias actuales y sin pretensiones de futurismo. Algunos de los resultados ya descritos no mueven al optimismo, como lo revela Donahue:

a) Entre 1975 y 2000, el porcentaje de la población mundial que vive en las zonas urbanas subirá de 28% a 44%, o sea, de 838 millones a 2 100 millones de habitantes;

b) En este período la población mundial de las zonas urbanas acusará un crecimiento de 1 262 millones de habitantes, comparado con 589 millones de las zonas rurales: las ciudades absorben el 70% del crecimiento demográfico;

c) Se estima que en la actualidad el 50% de la población mundial de las zonas urbanas sobrevive en condiciones de pobreza extrema y que este porcentaje podría alcanzar incluso hasta el 70% en algunas metrópolis más pobres.

Si estas proporciones se mantienen, en el año 2000 habría más de 1 000 millones de personas que vivirán en condiciones de pobreza en las zonas urbanas.

América Latina, en tanto sea la de mayor urbanización entre las regiones en desarrollo, debe mantener esta condición en la medida en que su población urbana se elevará de 62% en 1975 a 76% en 2000. Ello significa un crecimiento de más de 230 millones de personas en el período, con un aumento de la población urbana siete veces mayor que el de la población rural.

A ello se suma también el hecho de que en 1980 16 entre las 26 metrópolis de más de cinco millones de habitantes se ubicaban en el tercer mundo; en el año 2000, 40 de estas metrópolis estarán situadas en esta

región, de un total de 60; y que de 30% a 40% de la población mundial de las zonas urbanas vivirá en condiciones precarias.

En conclusión, si tal es el panorama económico, social y urbano de los países de América Latina y si las proyecciones para los años venideros alcanzaran los valores mencionados, es preciso analizar no sólo la vivienda aisladamente en su relación con el sector no estructurado, sino que es más importante reevaluar los conceptos básicos, las prioridades y las políticas en materia de urbanización vigentes y aplicadas en nuestros países y considerar la ciudad como un todo, que acoge un gran contingente de población del sector informal. En este contexto urbano, social y económico, importa contar con modelos que permitan calificar las desigualdades de nuestras metrópolis duales, evaluar la importancia de la vivienda como prioridad de las políticas estatales y determinar las medidas sectoriales necesarias para lograr una urbe más justa, democrática e igualitaria.

## 2. La metrópoli dual

En la búsqueda de instrumentos sencillos que permitan describir a nuestras metrópolis duales, imaginemos, en un primer momento, que efectuamos un vuelo de reconocimiento por sobre cualquier gran centro urbano. Ya sea a simple vista o mediante fotografías, películas o incluso mediante un complejo levantamiento aerofotogramétrico, lo importante es que dispondremos de una imagen que caracteriza la diversidad y peculiaridades urbanas y territoriales de esta ciudad.

En una segunda etapa, tendremos informaciones acerca del perfil socioeconómico y del ingreso de cada uno de estos barrios o enclaves con modalidades urbanas idénticas, para luego jerarquizarlos del más pobre hasta el que presenta mayor ingreso familiar. Por otro lado, tratamos de jerarquizar los servicios y la infraestructura urbana, de conformidad con su frecuencia y costo por habitante, para uso de la población urbana.

Al final de esta etapa aparece el deseo de sintetizar, de manera muy esquemática, el complejo panorama que estamos elaborando. La representación más simple puede ser un cuadro de doble entrada, en el cual se expondrán las desigualdades observadas, por barrios o comunidades de la misma modalidad de vida familiar. De esta manera, lograremos un modelo práctico y sencillo, útil para los estudios y análisis evolutivos o comparativos de la metrópoli dual. Este modelo consiste en el ordenamiento de informaciones numéricas o no en un cuadro bidimensional. (Véase el gráfico 1.)

En las columnas se enumeran los servicios urbanos y la infraestructura básica existente tanto pública como privada. Estos bienes y servicios se ordenan cualitativamente, comenzando con los de menor costo o más comunes y avanzando hacia los de mayor costo unitario, de mayor costo por habitante para el usuario, o incluso los servicios menos asequibles para la población. Como sugerencia, en las primeras columnas tendremos: caminos, aceras con encintado o carentes de él, escuelas, puestos de salud, superficie de vivienda por habitante y otros indicadores. Después, podrán aparecer escuelas secundarias, agua por cañería, recolección de basura, teléfono público y alumbrado público, para finalmente llegar a los servicios de teléfono



particulares, guarderías públicas y privadas, sistemas de transporte más modernos y otros indicadores de alto nivel de calidad de vida urbana.

El grado de pormenorización de estas columnas deberá juzgarse de acuerdo con el objetivo del estudio que se realiza: el conocimiento previo de la ciudad y de sus indicadores más importantes.

En las filas de este cuadro de doble entrada se disponen los barrios y grandes enclaves --como las poblaciones-- jerarquizados según el nivel de ingresos, comenzando por los más pobres, que son las poblaciones marginales y otros asentamientos análogos, pasando luego a los barrios pobres hasta llegar a los diferentes niveles de clase media y finalmente los barrios donde habitan las familias que tienen mayor poder adquisitivo. En estos últimos se observará que las inversiones públicas tienden a ser más amplias, más completas y, por lo general, de mayor costo unitario.

El modelo básico para el análisis de la metrópoli presenta, de este modo, el siguiente formato:

Gráfico 1

DISPARIDAD URBANA<sup>a</sup>

Unidades espaciales	Servicios y bienes urbanos														
	Más comunes o menos caros			(continuum)						Menos comunes o más caros					
	a	b	c	...			e	m	n	...			x	y	z
Población paupérrima	○														
Población pobre	○														
Clase media baja	○														
Clase media	○														
Clase media alta	○														
Clase alta	○														
Población rica	○														
Población riquísima	○														

<sup>a</sup>Los valores pueden ser numéricos o cualitativos, para reflejar la presencia o la existencia según índices de servicio, o bienes urbanos para describir barrios, comunidades o enclaves.

Este modelo básico podrá tener diversas aplicaciones; para comenzar, el estudio de la planificación metropolitana, tanto de los países desarrollados como de países en vías de desarrollo o extremadamente pobres.

A raíz de la utilización de este modelo básico en países desarrollados y con bajos índices de crecimiento demográfico, es muy posible que la curva resultante, casi vertical, sintetice el nivel de igualdad de esta metrópoli. En consecuencia, una inclinación más horizontal señalará la presencia de desigualdades, hasta llegar a la metrópoli dual como caso extremo. Sin embargo, en esta primera condición, la curva  $\perp$  deberá aparecer como inflexión cercana a la vertical. (Véase el gráfico 2). Esta línea vertical será también la resultante cuando se utiliza el modelo básico en una ciudad que aún está en etapa de planificación por parte de un equipo de trabajo, o sólo está prevista en un plan maestro para ésta o aquella metrópoli, pero no aparece en una ciudad cuya existencia es real. De nuevo, la línea  $\perp$  de la igualdad tiende a ser vertical, porque los planos hechos, incluso para las metrópolis pobres, tienden a reflejar una ideología orientada por la visión ilusoria de nuestros urbanistas y planificadores, lo que también es la razón por la cual la mayoría de estos proyectos nunca llega a ser realidad. En ambos casos, las líneas  $\perp$  y  $\perp$  reflejan ciudades "democráticas": justas e igualitarias desde el punto de vista socioeconómico y urbano.

Al aplicarse el modelo básico a las condiciones predominantes en Lima, Santiago, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Bogotá, Caracas o São Paulo, se notará que la línea resultante de cada ciudad tendrá un perfil propio. De modo general deberá aparecer un trazado muy distinto hacia la horizontalidad, con amplios rellanos y el resultado será una figura semejante a la trazada en el gráfico 3. Esta resultante sintetiza la metrópoli dual, con su curva para reflejar las grandes disparidades urbano-económicas y sociales ( $\perp$ ).

En cuanto a los varios rellanos mencionados, éstos caracterizan a los barrios y las comunidades que presentan perfiles semejantes, aunque no sean contiguos. (Véase el gráfico 3.)

La curva resultante, que refleja las condiciones existentes en el tiempo  $t$  de determinada metrópoli es dinámica y no permanece fija y definitiva. Muy por el contrario, su perfil registra permanentes transformaciones para reflejar la dinámica político-administrativa de la metrópoli y las condiciones económicas principales del país. De esta manera, podemos imaginar los diversos perfiles que asumirá la curva  $\perp$ , en la hipótesis de que haya una administración más conservadora, en comparación con el perfil resultante de una administración con tendencias más innovadoras o populares.

Paralelamente, se podría indagar acerca de una alteración en la inclinación de esta línea que refleja las disparidades urbanas, en caso de que hubiese mayor participación y vigor de las representaciones comunitarias en las decisiones, o en caso de que se adoptase un sistema distrital mixto para elegir a las administraciones municipales y metropolitanas.

A decir verdad, se trata de especulaciones iniciales acerca de las posibilidades de utilización del modelo básico, para evaluar las condiciones existentes o la programación administrativa de las ciudades.

Gráfico 2

DISPARIDAD URBANA PARA METROPOLI EGALITARIA<sup>a</sup>

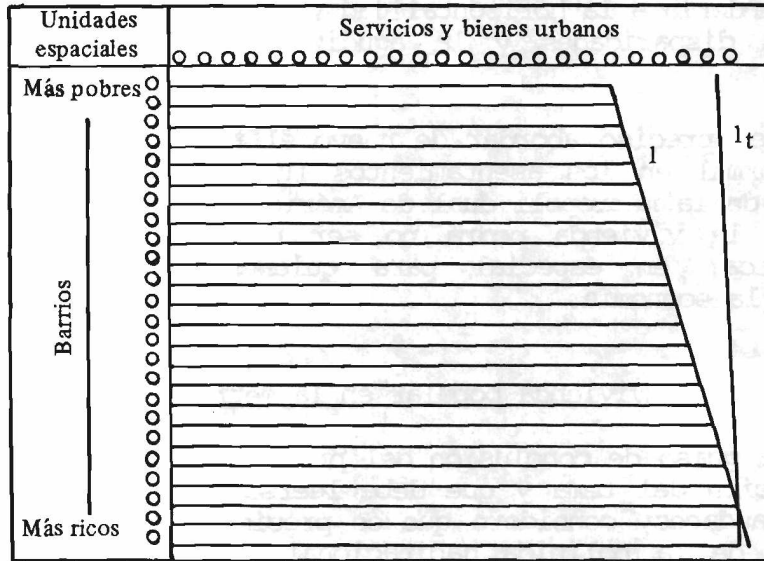
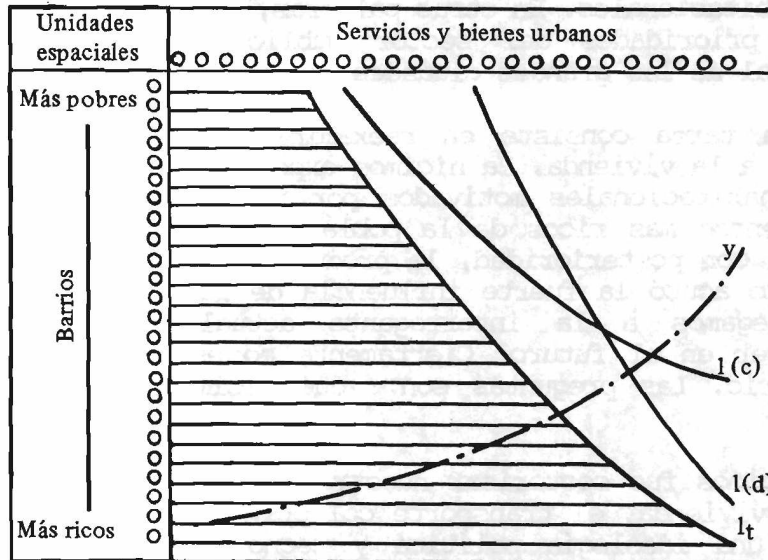


Gráfico 3

DISPARIDAD URBANA PARA METROPOLI DUAL<sup>a</sup>



<sup>a</sup>Puede haber discontinuidad en la línea de presencia de bienes y servicios.

En este sentido, podemos imaginar que, si en el tiempo  $t$  la curva es  $\underline{1}$  ( $\underline{t}$ ), al final de una administración más socialista y democrática, la curva tendería a la verticalidad  $\underline{1}$  ( $\underline{d}$ ) y señalaría una reducción de las disparidades. Con todo, al final de un gobierno menos redistribucionista o más propenso a atender las exigencias de una clase media alta que se hace oír más, la curva tendería a la horizontalidad y aparecería  $\underline{1}$  ( $\underline{c}$ ), que refleja el aumento de las disparidades y la agudización de los conflictos en la metrópoli dual.

Con todo, es preciso abordar de nuevo el tema básico de la vivienda y del sector informal en los asentamientos futuros. Cabe ahora exponer las características de la metrópoli dual de América Latina que surgen del modelo básico, en que la vivienda podrá no ser una esfera tan prioritaria de inversión pública, en especial para quienes dependen del sector no estructurado de la economía.

### 3. La vivienda popular en la metrópoli dual

Como propuesta a guisa de conclusión del presente documento, que refleja una primera exploración del tema y que debe leerse con la precaución propia de las propuestas audaces, considero que es preciso reprogramar cuidadosamente las prioridades de la política habitacional para la población de menores ingresos, donde se incluye el sector informal.

La desigualdad socioeconómica de las sociedades latinoamericanas y las dualidades y disparidades de la oferta de bienes y servicios de las ciudades de esta región nos obligan a examinar de nuevo lo que ya se logró en materia de programas habitacionales. En otras palabras, es preciso reexaminar y fijar de nuevo las prioridades del sector público y sus inversiones en la urbanización dual de las grandes ciudades latinoamericanas.

La primera tarea consiste en reexaminar la prioridad que el sector público concede a la vivienda. Ya hicimos experimentos durante más de 20 años con programas habitacionales motivados por razones nacionales y orientados hacia los segmentos más ricos de la población o hacia los funcionarios del sector público. Con posterioridad, la producción de programas habitacionales y de saneamiento acusó la fuerte influencia de la Alianza para el Progreso. Finalmente, llegamos a la interrogante actual: ¿Dónde estamos y qué pretendemos hacer en el futuro? Ciertamente no es nada original como tarea para un seminario. Las preguntas son: ¿qué hicimos? ¿dónde estamos? ¿para dónde vamos?

Lo que hicimos fue sectorizar nuestras políticas urbanas, con especial hincapié en la vivienda, el transporte colectivo y el saneamiento ambiental. Como fruto de una ideología política y tecnológica que predominó durante varios decenios, se planificó la ciudad y la metrópoli, que son el marco y hábitat del ser humano. Con todo, la prioridad político-administrativa de las inversiones se ha orientado hacia unos cuantos sectores, especialmente la vivienda. Invertimos, de este modo, en el microhábitat de la casa, desestimando muchas veces las propias directrices de la planificación urbana principal y las necesidades básicas del habitante de las ciudades.

Los resultados están a la vista. En el caso brasileño puede mencionarse el Banco Nacional de la Habitación (BNH), recientemente desaparecido, que realizó una de las empresas de mayor éxito entre las llevadas a cabo en los países capitalistas, en especial entre los subdesarrollados. No obstante el éxito relativo del Sistema Financiero de la Habitación (SFH), la demanda de viviendas fue siempre muy superior a la oferta. Aún más, no obstante el gran número de empleos ofrecidos, la concentración del ingreso producida por el sistema financiero y constructor de viviendas y saneamiento ambiental agudizó los problemas sociales y fortaleció la dualidad. De esta manera, de las 500 000 viviendas que se construyeron anualmente en el país, en promedio una cifra muy inferior a las 200 000 recibió apoyo del SFH. En 1985-1986, el BNH financió sólo 78 000 viviendas.

De manera más amplia y a pesar del esfuerzo realizado por el sector público en inversiones urbanas, las condiciones no mejoraron sensiblemente en las ciudades. Como reflejo de las desigualdades sociales cada vez mayores, en nuestras metrópolis se materializan, bajo diversas formas, las condiciones de pobreza y riqueza urbanas. La cuestión habitacional se vuelve, entonces, en asunto casi secundario o aun marginal, ante los otros problemas que enfrenta el sector público en las metrópolis latinoamericanas.

Aparecen las angustiosas necesidades de empleo, salud e instrucción; es preciso contar con calles iluminadas, aceras seguras, transporte confiable, adecuado y barato. Estas son, al parecer las nuevas prioridades del sector público en la administración de las metrópolis latinoamericanas, diferentes para cada barrio, para cada metrópoli y ciudad. Las disparidades urbanas son más graves y agudas en la cuestión de la infraestructura y los servicios que en la vivienda propiamente dicha para la población de menores ingresos, la cual se asocia generalmente al empleo del sector informal. Como consecuencia, la meta principal no debe ser la vivienda sino la metrópoli. Es preciso administrarla de forma de llegar a configurar una ciudad menos desigual, más humana y más democrática, una ciudad que permita reforzar la condición de ciudadanía de cada uno de sus moradores.

Para alcanzar este objetivo, es preciso revisar las prioridades del sector público y obtener más recursos para las inversiones. Estas nuevas prioridades deberán definirse de común acuerdo con las poblaciones de estas comunidades y de estos barrios, en una acción integrada y pragmática y con la conjunción de los diferentes intereses. En cuanto a los recursos financieros, éstos tendrán su origen en la tributación del sector público, en el propio sistema productivo del país, en especial el del medio urbano. Las poblaciones más pobres disponen de la peor infraestructura y, por un efecto perverso, los servicios de los que carecen son los que presentan gradualmente mayor costo por habitante. (Obsérvese la curva  $\gamma$  del gráfico 3, que indica la relación del costo de cada uno de los servicios urbanos para la población usuaria desde el punto de vista del costo por habitante.)

En cuanto a la definición de "para dónde vamos", se propone romper las ataduras que nos ligan a la historia y a las instituciones vigentes. Debemos cortar nuestros vínculos con el momento histórico de hace dos decenios. Actualmente enfrentamos una crisis mucho mayor y que surge con nuevas características: los desniveles socioeconómicos que aumentan y se agudizan; la crisis económica mundial que potencia los problemas de desempleo y

estabilidad de las políticas económicas; el surgimiento de la mecanización y la informática que ponen de relieve la necesidad de elevar la productividad. En el ámbito financiero, nos dirigimos hacia una crisis que aunque desembocara en alguna solución, por ahora refuerza los vectores que caracterizan la dualidad de las sociedades latinoamericanas.

En cuanto a la vivienda para las clases pobres, este problema debe enfrentarse de manera diferenciada en cuanto a la concesión de financiamiento habitacional para la clase media o la clase más acomodada, a nivel familiar y comunitario.

La acción del sector público respecto del nivel de ingreso de los grupos informales podrá ser indirecta e inducida y no directa y prioritaria como hasta ahora. El sector público debe actuar más objetivamente en la cuestión de la propiedad de la tierra que aparece como la de mayor prioridad para cualquier poblador marginal. Deberá concentrarse, también, en la oferta de una mejor infraestructura urbana, que permita al habitante de la ciudad vivir, producir, convivir y desenvolverse con más dignidad y en mejores condiciones de vida.

La metrópoli dual de nuestros países es un problema grave que no ha recibido la atención que merece. Es urgente que el sector público ponga en práctica políticas que disminuyan las desigualdades de nuestras ciudades.

EL SISTEMA FINANCIERO PARA LA VIVIENDA Y LA PRODUCCION  
DE VIVIENDA PARA EL SECTOR INFORMAL

Marlene Fernandes  
(Brasil)

1. Antecedentes

En 1964, con la creación del Sistema Financiero de la Habitación (IFH) y del Banco Nacional de la Habitación (BNH), el Gobierno Federal asumió la responsabilidad de ejecutar una política nacional de habitación sin precedentes en el país. La ley que estableció el Sistema Financiero de la Habitación dispone que "el Gobierno Federal formulará la política nacional de vivienda y de planificación territorial, coordinando la acción de los órganos públicos y orientando a la iniciativa privada, en el sentido de estimular la construcción de viviendas de interés social y el financiamiento para la adquisición de la casa propia, sobre todo para las clases de menor ingreso".

A pesar de los resultados alcanzados --concesión de más de cuatro millones de créditos habitacionales y financiamiento de obras de infraestructura urbana y de equipamiento comunitario-- en un período de 20 años, el Sistema Financiero de la Habitación no logró sostener los objetivos sociales que se trazó inicialmente.

Las condiciones de financiamiento y los costos de producción de las unidades habitacionales impidieron que el Sistema atendiese las necesidades de las familias más carentes, cuya renta no era suficiente para adquirir una vivienda ni con los subsidios previstos.

La reducción del tipo de interés, derivada del sistema de subsidios internos (en que los acreedores con mayor poder adquisitivo pagan una tasa más elevada a fin de hacer posible la aplicación de tipos más bajos para los que tienen menores ingresos), y el hecho de que Estados y Municipios asumieran los costos de infraestructura a partir del costo de la tierra, no bastaron para atender la demanda social y mantener el equilibrio económico-financiero del SFH.

Si se analiza el perfil de distribución de los créditos habitacionales por tramo de ingreso, se aprecia que sólo 6.4% del financiamiento total se aplica a viviendas destinadas a familias de menores ingresos (hasta tres salarios mínimos),\*/ aunque corresponden a un 52% de las familias beneficiarias. El perfil de los créditos concedidos no corresponde al perfil de la distribución del ingreso entre la población brasileña, ya que 67.3% de la población económicamente activa, según datos censales de 1985, se situaba en el tramo de hasta tres salarios mínimos.\*\*/ La distorsión se acentúa en la medida en que justamente en esos tramos de menor poder adquisitivo se encuentran los mayores déficit, cualitativos y cuantitativos, de las

---

\*/ Cerca de 235 dólares al cambio vigente en marzo de 1987.

\*\*/ Aproximadamente 200 dólares.

condiciones habitacionales. Sólo para el período 1985-1987, por ejemplo, un estudio del BNH estima que habría sido necesario construir tres millones de nuevas viviendas, de las cuales cerca de 1 700 000 serían para familias con ingresos familiares de hasta tres salarios mínimos. Sin embargo, los recursos disponibles en el SFH, de mantenerse las condiciones actuales y según el Plan de Metas aprobado por el Gobierno Federal, sólo permitirían financiar, en el período 1986-1989, unas 1 700 000 nuevas unidades habitacionales, de las cuales 1 200 000 se destinarían a los tramos de interés social. El cumplimiento de las metas previstas exigirá un esfuerzo de erogación de recursos del orden de los 1 082 712 000 dólares, y serán necesarios subsidios de la Unión por 235 104 000 dólares. Los 829 608 000 restantes provendrán del SFH.

Este cuadro, por sí sólo, exigiría un nuevo planteamiento de la política habitacional para la población de bajos ingresos. Sin embargo, errores y problemas arrastrados a lo largo de los años han llevado al SFH a una crisis; acentuada por el proceso de recesión económica que vive el país en este decenio, ésta instó al Presidente de la República a crear, en agosto de 1985, un grupo de trabajo para la reformulación del sistema financiero de la habitación.

Este grupo de trabajo señaló, entre otros, los problemas siguientes:

- a) El inadecuado perfil social que presenta la realización de obras habitacionales y de saneamiento;
- b) Las deficiencias en el control de los costos de las obras financiadas;
- c) La rigidez en la estrategia para enfrentar el déficit habitacional;
- d) La articulación inadecuada del BNH con Estados y Municipios;
- e) El elevado tipo de interés que cobran los agentes financieros, así como otras tasas y cobros que se imponen a los postulantes a casa propia.

El informe final del grupo indicó como causas que afectaron al sistema, entre otras, las siguientes:

- a) La recesión económica, que mermó gravemente la oferta de empleos y el ingreso de los asalariados, lo que afectó la captación de recursos del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio y de las cajas de ahorro, las dos fuentes en que se nutre el SFH;
- b) La política de compresión salarial, que limitó la capacidad de las familias para contratar empréstitos y pagar sus cuotas al día;
- c) La elevada tasa de inflación que perjudicó la estabilidad del sistema de financiamiento a largo plazo;
- d) La elevación, por encima de la inflación, de los costos de producción de la vivienda.



Sobre la base de las recomendaciones del grupo de trabajo y de las propuestas surgidas del amplio debate promovido en todo el país por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, el Gobierno Federal estudia una nueva política de habitación y un nuevo sistema financiero para este sector.

Es en este contexto que se están repensando las formas en que podrían mejorarse las condiciones de vivienda de las familias que constituyen el sector informal, o sea, de aquellas que procuran resolver su problema habitacional fuera del sector formal o del mercado.

## 2. La vivienda para el sector informal

Las dificultades, principalmente económico-financieras, de atender las necesidades habitacionales de las camadas más pobres de la población con los sistemas habituales de producción y comercialización de unidades construidas aconsejaron al BNH, a lo largo de los años, crear programas alternativos de habitación popular, a saber:

- a) Programa de financiamiento de lotes urbanizados (1975);
- b) Programa de financiamiento para la adquisición de materiales de construcción (1977);
- c) Programa de urbanización de favelas y rehabilitación de viviendas (1979);
- d) Programa de financiamiento de la autoconstrucción (1984).

La institución de programas alternativos de vivienda tuvo por finalidad ampliar el acceso de la población más pobre a los programas oficiales de crédito y permitir el cumplimiento de metas físicas establecidas en los planes de gobierno con una menor inversión per cápita.

Se ajustaron las condiciones de financiamiento; se buscaron nuevos subsidios; se acreditaron nuevos agentes --principalmente las Prefecturas Municipales; se ampliaron los programas de asistencia técnica y de desarrollo de la comunidad; se crearon programas de generación de ingresos y de apoyo a la economía informal; se estimularon las investigaciones y la adopción de tecnologías de bajo costo; y se destinaron ingentes recursos a los proyectos de presupuesto para los programas alternativos. No obstante, los resultados logrados no fueron los previstos y no pudieron cumplirse las metas. Datos de diciembre de 1986 muestran que se extendieron cerca de 280 000 créditos en virtud de los programas mencionados. Los principales problemas fueron los siguientes:

- a) Inexistencia o insuficiencia de fuentes de recursos subvencionados que hiciesen posible atender a los grupos más pobres;
- b) Falta de capacidad de pago de las familias más pobres, incluso por la irregularidad de ingresos que caracteriza a estos estratos;

c) Elevados costos de la tierra urbana y de la construcción de las obras de infraestructura;

d) Escaso interés de los agentes habitacionales por los programas, ya sea por la dificultad de llevarlos a cabo y administrar los créditos habitacionales, ya sea por la escasa remuneración que se permite a estos agentes en virtud de las normas del BNH;

e) Centralización de la administración de los programas y poca experiencia en el desarrollo de programas alternativos;

f) Desconfianza de los políticos y de los administradores sobre la imagen de esos programas y sus productos finales;

g) Tamaño inadecuado de los proyectos de insuficiente escala de los programas frente a las necesidades y a la demanda efectiva;

h) Prolongados plazos de ejecución en los casos de urbanización en favelas y proyectos de autoconstrucción;

i) Emplazamiento inadecuado de los proyectos, distantes de los lugares de trabajo y sin una infraestructura asequible, lo que se traduce en gastos de transporte onerosos para el presupuesto familiar;

j) Dificultades jurídicas, legales, administrativas y financieras en los procesos de saneamiento de títulos.

Aparte los esfuerzos del Gobierno Federal, por conducto del BNH, varios Estados y Municipios tomaron la iniciativa de crear y ejecutar programas alternativos de vivienda en escala piloto o experimental; si bien tuvieron éxito, falta aún una evaluación sistemática y ponderada de sus resultados.

A partir de 1985, con la instalación del Gobierno de la Nueva República, se iniciaron programas para combatir la pobreza, sobre todo en las áreas urbanas, en un afán por atender las necesidades sociales más prioritarias en materia de nutrición, salud, saneamiento y vivienda aplicando soluciones simplificadas, de bajo costo y generadoras de empleo para la mano de obra de escasa calificación.

Sobre la base de la experiencia desarrollada por el Gobierno del Estado de Goiás y, más tarde, por el Gobierno del Estado de Paraná, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, que había absorbido al BNH, puso el acento en los programas alternativos de vivienda, en especial de construcción de nuevas viviendas. Para el solo año de 1986 el Ministerio traspasó a las Prefecturas Municipales de todo el país recursos del orden de los 15 950 000 dólares para la autoconstrucción de 20 000 nuevas unidades habitacionales.

Aparte la construcción de nuevas viviendas, el Ministerio destinó directamente en 1986, recursos presupuestarios de la Unión a proyectos de recuperación de viviendas, urbanización de favelas y saneamiento de títulos, en beneficio de cerca de 58 000 familias de bajos ingresos.

La nueva política habitacional tiende a dar continuidad a los programas alternativos, buscando fuentes de recursos adecuadas y sólidas que hagan posible los subsidios indispensables para atender a las poblaciones más necesitadas y perfeccionando las experiencias desarrolladas por Estados y Municipios.

Algunos gobiernos locales han dado prioridad a la solución de los problemas de acceso a terrenos dotados de una infraestructura básica y dejan a la iniciativa de cada familia la construcción de su vivienda. La Municipalidad de Belo Horizonte y la de São Paulo, así como el Gobierno del Estado de Rio de Janeiro, entre otros, han desarrollado extensos programas de regularización de títulos. La legislación reciente sobre parcelación y loteo del suelo urbano ha creado los mecanismos que facilitan la acción de las Prefecturas Municipales encaminada a regularizar la situación de los loteos ilegales o irregulares; éstos generalmente se dan en las periferias de las grandes ciudades y en las áreas metropolitanas, ocupadas por una población que no tiene otra forma de acceso a un lote urbano.

El Ministerio de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, junto con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, está terminando un proyecto de ley sobre regularización fundiaria que tendrá gran importancia para agilizar los procesos de legalización de las áreas y asentamientos ilegales o irregulares, en el cual se llega incluso a proponer la creación de un instituto de ocupación urbana.

Interesa señalar que los programas alternativos de vivienda y las formas espontáneas que encuentra la población para resolver su problema habitacional son objeto de innumerables estudios por parte de los centros de investigación y docencia; en consecuencia se cuenta con un conocimiento preciso sobre la materia. También se han efectuado, o están en curso, estudios de evaluación de los programas financiados por el BNH.

En este momento (marzo de 1987) la Asamblea Nacional Constituyente inicia la elaboración de una nueva Constitución para el país. Se da pues la oportunidad para definir, como derecho fundamental del ciudadano, el derecho a una vivienda digna.

La función social de la propiedad y la expropiación de la tierra urbana con finalidad social, aparte las cuestiones sociales y económicas más amplias, merecen un tratamiento adecuado a fin de que contribuyan a mejorar las condiciones de vida y de vivienda del sector informal.

### 3. Conclusiones

Los problemas de vivienda del sector informal son en realidad problemas económicos y sociales y de desarrollo urbano. Mientras perduren los desequilibrios de la distribución regional, sectorial y personal del ingreso con las consiguientes desigualdades sociales, el Gobierno tendrá que buscar alternativas para el sector.

Las posibilidades de atender las necesidades habitacionales del sector informal, en el contexto de una nueva política nacional de la vivienda, dependen de:

- a) La definición, por el Gobierno Federal, de las fuentes de recursos, del monto y de la forma operacional de los subsidios que serán transferidos a las familias de más bajos ingresos;
- b) La aprobación de nuevos instrumentos jurídicos que permitan controlar el uso y la ocupación del suelo urbano, establezcan la regularidad fundiaria de las áreas ocupadas ilegalmente y faciliten los procesos de expropiación;
- c) El ordenamiento del mercado de materiales de construcción, sobre todo de aquellos que utilizan los autoconstructores;
- d) El fortalecimiento y la capacitación de los Gobiernos Municipales;
- e) El perfeccionamiento de tecnologías simplificadas, de bajo costo, que reduzcan el gasto y el tiempo que demanda la autoconstrucción.

Pero esas posibilidades dependen sobre todo de la voluntad política del gobierno y de la sociedad de modificar las condiciones subhumanas en que viven millares de familias en nuestras ciudades, integrándolas al proceso de desarrollo urbano del país.

## EL BANCO DEL DESARROLLO COMO INSTRUMENTO DE FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LA VIVIENDA EN CHILE

Vicente Caruz  
(Chile)

### 1. Nuestro proyecto

En el origen de la creación del Banco del Desarrollo estuvo la necesidad de contar con un instrumento financiero privado, de interés social, orientado a servir a sectores, que, teniendo potencialidad económica y capacidad para emprender iniciativas viables, se encontraban marginados del sistema financiero tradicional. Esta intuición, impulsada hasta su concreción por el Cardenal Silva Henríquez, encontró una favorable acogida entre un grupo de personas con idoneidad profesional y con vocación por el servicio público y por el desarrollo.

La Fundación para el Desarrollo, corporación privada sin fines de lucro y ligada a la Iglesia Católica de Santiago, fue el instrumento utilizado para organizar un sistema financiero que aspiraba a ser diferente.

En el camino recorrido el proyecto ha enfrentado numerosas dificultades y vicisitudes, debiendo adecuarse al marco legal y económico vigente en cada etapa. Su primera expresión institucional (octubre de 1976) fue una cooperativa de ahorro y crédito y garantía industrial. Antes que esa entidad enterara un año, la legislación le impedía cumplir los objetivos para los cuales había sido creada y la reducía a un instrumento útil sólo para efectuar pequeñas operaciones personales. Esta situación hizo necesaria la adquisición de una sociedad financiera que tuviera posibilidades más amplias de operación. En octubre de 1977 se tomó el control de FINTESA, financiera de interés social, que había estado ligada al Instituto de Financiamiento Cooperativo (IFICOOP). Esta fórmula, si bien hacía posible la continuación del proyecto, no era la más conveniente por ser las sociedades financieras empresas concebidas para operar a corto plazo. Por esta razón, siempre estuvo presente la aspiración de establecer un banco de fomento. En 1978 se presentó a las autoridades un proyecto de transformación de FINTESA en Banco de Fomento, el que no prosperó, entre otras razones, porque este tipo de empresa bancaria desaparecía de la legislación chilena.

Finalmente, debido a una situación coyuntural diferente, en marzo de 1983 nació el Banco del Desarrollo como producto de la fusión de FINTESA, la Financiera Latinoamericana de Desarrollo (FLANDES), y el Banco Empresarial de Fomento (BEF). El Banco, entidad totalmente privada, en el momento de su nacimiento tenía como socios principales a la Fundación para el Desarrollo, la Confederación de la Pequeña Industria y el Artesanado, la Confederación del Comercio Detallista y la Confederación Nacional de Cooperativas.

El nuevo Banco aspiraba a consolidar y desarrollar un instrumento financiero moderno, amplio y eficaz, que, respondiendo a la vocación de servicio público de los promotores del proyecto, se orientara a brindar apoyo y servicios financieros a las personas, a las empresas y a las iniciativas

económicas pequeñas y medianas, asociándose con ellas. Aspirábamos, también, a que, como resultado de nuestra acción, pudiéramos contribuir a crear más puestos de trabajo, establecer formas más armoniosas de convivencia empresarial, y promover el bienestar y progreso de los trabajadores mediante la innovación tecnológica y el fomento de la capacidad empresarial.

Estos objetivos amplios se expresaron en metas y estrategias orientadas por los ejes siguientes de acción:

i) El Banco es una empresa de servicio. Su objetivo es prestar la mayor cantidad y variedad de servicios financieros a sus asociados y clientes.

ii) El Banco aspira a ser un banco de asociados. Esto es, pretendemos establecer una relación de ida y vuelta mucho más profunda y matizada con nuestros asociados y clientes que la que tradicionalmente tiene un banco con un cliente común. Esto nos permitirá lograr más eficazmente nuestro propósito de llegar a nuestro segmento objetivo, vincularlo de una manera diferente al banco, asociándolo de modo que se pueda iniciar lo que hemos llamado nuestro primer vector de desarrollo: el banco entrega un servicio especial, en una forma diferente, asociando a un cliente quien aporta capital al banco, el que, a su vez, con este nuevo capital puede proporcionar más y mejores servicios. Se establece así una espiral de desarrollo.

iii) El Banco debe generar excedentes que validen su proyecto, midan su eficacia y le permitan extender sus servicios. El excedente es un componente habilitante necesario para el desarrollo del proyecto. En el sistema de multibanca que existe en Chile se prestarán todos los servicios y se realizarán los negocios que contribuyan a este objetivo y que sean compatibles con nuestros propósitos y motivaciones centrales.

iv) El Banco es un sistema cerrado. Esto quiere decir que, por la vocación de sus propietarios, los excedentes que deben generarse se reinvierten en iniciativas de desarrollo, ya sea en el propio banco, aumentando su capacidad para mejorar y ampliar sus servicios, o en proyectos complementarios de su acción. Este es nuestro segundo vector de crecimiento.

v) El Banco debe tender a la descentralización de lo esencial y la relación a escala humana con sus clientes y asociados. Sin perder su concepción de sistema que actúa unitariamente cuando le es conveniente y que compensa los desequilibrios de sus componentes. Nuestra visión final, hoy día, es que en el futuro existirán varios bancos del desarrollo, locales o sectoriales, autónomos, pero integrando una unión operativa que evite los riesgos y distorsiones del tamaño y el aislamiento.

vi) El Banco debe esforzarse por poner a disposición de sus asociados la mejor tecnología disponible. Ser un banco del desarrollo eficaz orientado hacia los pequeños es una tarea en extremo difícil; para llevarla adelante es necesario utilizar adecuadamente los más modernos recursos que la técnica nos proporciona. Es necesario, también, ser innovadores en materia de organización y productos bancarios.

vii) En el futuro el crecimiento del banco estará dado por la extensión de los servicios hacia los sectores con potencial bancario no atendidos por

la banca tradicional y hacia los grupos emergentes que demanden servicios diferentes con características nuevas, antes que por la captación de una mayor participación en el mercado financiero actual. Este es nuestro tercer vector de desarrollo.

viii) El Banco debe ser realista, pragmático y coherente. El medio en el cual operamos es turbulento y cambiante, una de nuestras preocupaciones es tenerlo siempre presente para aprovechar las oportunidades, que sin duda ofrece, y protegernos de sus amenazas. Debe mantenerse la coherencia entre las posibilidades reales y concretas y las aspiraciones. Es importante la fuerza que dan la vocación y el compromiso con ideales solidarios, pero es esencial nuestra responsabilidad por el buen uso de recursos de terceros.

## 2. Nuestra posición actual

Desde marzo de 1983, fecha de creación del Banco hasta la fecha hemos progresado hasta alcanzar nuestro perfil actual. Somos un Banco pequeño, nos corresponde alrededor del 1.4% del mercado financiero y tenemos 10 sucursales emplazadas sobre todo en el Gran Santiago. Sólo tres se encuentran en provincia (Valparaíso, Viña del Mar y Melipilla).

A pesar de nuestro pequeño tamaño vamos a la cabeza en seis áreas del ámbito bancario privado chileno: i) en el ahorro para la vivienda tenemos más de 38 000 libretas de ahorro; ii) para adquisición de viviendas sociales, hemos otorgado cerca de 7 000 créditos hipotecarios; iii) en el trabajo con grupos organizados, hemos financiado la construcción de más de 12 000 viviendas y hemos llegado con apoyo financiero a pequeños empresarios y comerciantes; iv) en el desarrollo de una banca con vocación rural a través de nuestro proyecto piloto de Melipilla, asociados con dos grandes bancos mutuales europeos que aportan capital y otros recursos, estamos experimentando y con éxito, una nueva forma de cooperación Norte-Sur entre instituciones privadas de interés social que, junto con contribuir al desarrollo, abren la posibilidad del establecimiento de flujos comerciales amplios que lo fortalecen; v) en la utilización de líneas de financiamiento y de refinanciamiento de organismos internacionales y locales tenemos ocho líneas de crédito de desarrollo diferentes; y vi) vamos a la vanguardia en el uso de sistemas de información y computación con tecnología de punta.

El capital del Banco, que se incrementó en un 33% en 1986 alcanza a los 10 000 000 de dólares. Nuestros activos totales alcanzan a los 200 000 000 de dólares con un crecimiento de 25.3% en 1986. En colocaciones el crecimiento fue de un 33%. Nuestra cifra de negocios en vivienda y construcción supera los 100 000 000 de dólares. El número de clientes del banco creció en un 48% al llegar a los 70 000.

Nuestras operaciones de comercio exterior se han expandido vigorosamente y contamos hoy con corresponsalías que nos permiten una amplia cobertura.

En el Banco trabajan 380 personas que eligen uno de los nueve miembros de su Directorio.

### 3. Nuestra visión del futuro

Creemos que nos resta mucho camino por recorrer hasta alcanzar nuestro objetivo central de ser instrumento financiero de desarrollo estable y descentralizado, con vocación de servicio a ese amplio sector de pequeños y medianos empresarios.

Queremos aprender mucho más de las características de ese sector. Sabemos qué formas nuevas de acción bancaria se requerirán. Hemos constatado ya que si queremos ser fieles al principio de la descentralización y de la relación a escala humana, debemos proporcionar un servicio múltiple y atender los requerimientos tanto de las empresas y las organizaciones como de las familias y las personas. Para nosotros, la segmentación del desarrollo es una concepción teórica. Igual que ustedes que ya no abordan el desafío de la vivienda sino el del desarrollo del hábitat, el Banco ha llegado al sistema de la multibanca por la necesidad de atender la demanda de sus usuarios más pequeños.

Creemos, y lo hemos comprobado, que hay una fuerza económica y una disciplina de ahorro importantes en los sectores de menores ingresos. Estos explican las cifras del ahorro popular, el progreso de poblaciones y conjuntos que, iniciándose con un estricto mínimo, al término de pocos años, cuando existen medios y estímulos elementales, como propiedad y urbanización, muestran desarrollos espectaculares. Explican también la vida empresarial y comercial que emprenden los propios pobladores y las soluciones a sus problemas básicos y de subsistencia que adoptan.

Creemos en la fuerza de la idea de banco de asociados. Confiamos que cuando los usuarios del Banco comprueben que éste puede ser instrumento de desarrollo, local o sectorial, estarán dispuestos a aportar pequeñas cantidades de capital para mantener y ampliar el instrumento. La transparencia y las posibilidades reales de participar en la orientación del banco son condiciones necesarias para esta integración. Desde esta perspectiva valorizamos la labor de los comités locales que el Banco tiene y hemos aprendido de los fracasos que algunos de ellos han tenido en los años pasados.

Creemos que en el futuro nuestra legislación financiera deberá cambiar para dar cabida a sistemas bancarios más modernos, de interés social o nacional, con características regionales y con posibilidades de asociación entre ellos para formar sistemas de instituciones. Este sistema, en nuestra opinión, debe coexistir con la banca privada tradicional, la estatal y los bancos extranjeros.

Creemos que el Banco permanecerá si se mantienen los elementos básicos que estuvieron presentes en sus inicios, es decir: su vocación de servicio, garantizada por los hombres que lo dirigen y por su capacidad para formar y motivar a los futuros conductores; su característica de entidad de interés social, pues el Banco no podrá, sin perder su esencia, estar al servicio de grupos de cualquier tipo, ni de consignas ni de voluntarismos excluyentes; su apertura a la participación de los usuarios como asociados; y su vocación por el desarrollo integral, principalmente de los más marginados de los instrumentos vigentes.





SITUACION DEL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA EN AMERICA LATINA Y  
ACCION DE LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INSTITUCIONES  
FINANCIERAS DE DESARROLLO (ALIDE) EN APOYO DE LAS  
INSTITUCIONES DEL SECTOR

Jaime Espinosa G.  
(Perú)

La Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) es el organismo internacional que representa a la banca de fomento de América Latina y el Caribe. Agrupa a 181 instituciones, de las cuales 54 operan en el sector de la vivienda y de la construcción.

ALIDE cuenta con un sistema de comités técnicos establecidos con el propósito de atender asuntos vinculados al quehacer específico de los bancos de desarrollo. Su Comité Técnico para la Vivienda orienta sus actividades hacia el análisis del problema habitacional y su financiamiento; la coordinación y la organización de programas de cooperación entre las instituciones financieras de desarrollo que operan en el sector; la realización de estudios concretos sobre el financiamiento de la vivienda y de la industria de la construcción en su conjunto; la realización de seminarios y actividades de capacitación en la materia; y el estrechamiento de relaciones con organismos regionales e internacionales especializados, a fin de llevar adelante actividades concertadas en el ámbito de la vivienda y de la construcción, sobre todo las vinculadas con el sector financiero.

1. Estudio sobre el marco institucional del desarrollo  
y el financiamiento de la vivienda

Desde el comienzo de sus actividades en 1982, el Comité consideró oportuno realizar una investigación sobre el marco institucional del desarrollo y el financiamiento de la vivienda en los países de América Latina y el Caribe, estudio que se llevó a cabo en 1984. Su versión revisada fue presentada a la III Reunión del Comité celebrada en Buenos Aires, en noviembre de 1986.

El estudio tuvo por objeto, sobre la base de la más amplia información y documentación posibles, comparar los sistemas institucionales vigentes en los países de América Latina y el Caribe para el desarrollo y el financiamiento de la vivienda. Se obtuvo información sobre las disposiciones legales y estatutarias que norman el funcionamiento de las instituciones, de modo tal de permitir al Comité contribuir a delinear la acción que le corresponde a la banca de fomento latinoamericana que sirve a dicho sector.

El estudio se estructuró en tres capítulos. El primero contiene el resumen y las conclusiones de la investigación; se procura en él ofrecer una visión general y sucinta de los aspectos más relevantes, sobre la base de un análisis comparado de los sistemas nacionales e institucionales y de los esquemas de cooperación financiera regionales y subregionales vigentes en América Latina y el Caribe para el desarrollo y financiamiento del sector de la vivienda.

El segundo capítulo incluye información sobre los sistemas nacionales de financiamiento de la vivienda en 18 países (Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). En la descripción y análisis de los sistemas nacionales se procuró describir el sistema institucional y ordenar las diferentes instituciones involucradas directa o indirectamente con el desarrollo y financiamiento de la vivienda en cada país, señalándose las principales características y el sustento legal tanto de las modalidades de colocación como de las de captación de recursos que se utilizan en los países de la región.

El tercer capítulo trata sobre el marco institucional del financiamiento regional y subregional: se identifican los distintos aspectos y las normas que sirven de fundamento a las operaciones que realizan las instituciones financieras de alcance regional y subregional, se precisan los procedimientos utilizados en las distintas modalidades de financiamiento que tienen establecidas esas entidades internacionales. A tal efecto, se consideraron el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

Para la realización del estudio, la Secretaría General de ALIDE recurrió a la colaboración de diversas instituciones financieras de desarrollo localizadas en la región que han cumplido una reconocida labor en el campo del financiamiento del sector de la vivienda. Para sus respectivos países prepararon un informe de los siguientes puntos: a) Definición y ubicación del sistema nacional del financiamiento de la vivienda. La normatividad financiera en materia de vivienda en el contexto de la legislación nacional; b) Clasificación y composición de entidades del sistema nacional de financiamiento de la vivienda; c) Disposiciones legales y estatutarias acerca de las modalidades de colocación de recursos para el financiamiento de la vivienda; y d) Disposiciones legales y estatutarias acerca de las modalidades de captación de recursos para el financiamiento de la vivienda.

Un primer resultado que se deriva del estudio es que, en general, no existe explícitamente en los cuerpos legales vigentes en los diversos países de América Latina y el Caribe una definición legal de lo que se entiende por sistema nacional de financiamiento de la vivienda. Sin embargo, en todos existen sistemas institucionales formalmente creados a los efectos de llevar adelante tareas que contribuyan al desarrollo y financiamiento del sector de la vivienda. En algunos casos, coexisten sistemas institucionales informales paralelos que desempeñan también un papel importante.

Asimismo, en la tarea de desarrollar y financiar el sector de la vivienda en los diversos países de la región, predomina la utilización de recursos y esfuerzos nacionales, tanto públicos como privados. La presencia de los primeros tiene lugar no sólo en términos de dirección política y técnica a través de ministerios, bancos centrales, juntas nacionales, entre otros tipos de organizaciones, sino también en términos de asistencia financiera por intermedio de bancos especializados en el sector de la

vivienda y otras entidades financieras. Por su parte, los esfuerzos y recursos privados se concretan a través del apoyo de índole financiera que efectúan bancos y otras entidades financieras, asociaciones de ahorro y préstamo para vivienda y cooperativas de vivienda, entre otras instituciones.

El proceso de movilización interna de ahorros puede clasificarse en dos grandes rubros: el ahorro voluntario y el ahorro forzoso. Para el ahorro voluntario, se advierte una gran flexibilidad en las leyes nacionales y en las normas estatutarias para permitir la utilización de gran variedad de instrumentos de captación de recursos en los mercados internos de capital. Cabe señalar, sin embargo, que muchos no son utilizados y, en otros casos, su utilización no es muy exitosa porque no ofrecen condiciones competitivas en términos de liquidez y rentabilidad. En este contexto, resulta un elemento muy importante el desarrollo de los mercados secundarios de hipotecas. Asimismo, en algunos países se han emprendido prácticas de indización con el propósito de hacer que los títulos y valores hipotecarios sean competitivos en términos de rentabilidad.

El ahorro forzoso se realiza a fin de dotar de una adecuada base de recursos a los instrumentos e instituciones encargados de llevar a cabo la construcción y adjudicación de viviendas de interés social. Esta forma de ahorro está vigente en los países que cuentan con programas de desarrollo de vivienda a bajo costo y para grupos poblacionales de bajos ingresos. Se da no sólo en el plano nacional sino en ámbitos más reducidos como un determinado grupo de trabajadores.

En lo atinente a la utilización de recursos financieros de origen externo para el financiamiento del sector de la vivienda, en algunos países los recursos se encauzan a través de instituciones de carácter público, siendo éstas, en la generalidad de países, entidades rectoras de los sistemas financieros para el desarrollo del sector de la vivienda.

No obstante tener algunos elementos comunes, los sistemas nacionales concebidos para el desarrollo y financiamiento de la vivienda varían de un país a otro. Así, mientras que en algunos hay unas pocas entidades rectoras de los aspectos políticos, técnicos o financieros, en otros, el sistema se encuentra muy atomizado entre gran diversidad de instituciones que atienden el sector de la vivienda, muchas de ellas de manera no especializada.

En lo que toca al financiamiento de alcance regional y subregional, sólo el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) cuenta con un programa habitacional diseñado especialmente para atender las necesidades del desarrollo y financiamiento de la vivienda de sus países miembros. Este prevé entre sus diversas actividades, el financiamiento de la construcción de viviendas y otras soluciones habitacionales, así como la promoción de todo mecanismo o instrumento institucional, financiero o de política que coadyuve al desarrollo del sector de la vivienda en Centroamérica. Para ello cuenta con una diversidad de recursos: propios, fondos públicos (nacionales y extranjeros), recursos comerciales del exterior, fideicomisos, emisión y venta de títulos-valores. Una característica de la política de préstamos del programa habitacional del BCIE es que permite el acceso de estratos familiares con diferentes niveles de ingresos. Los recursos colocados por el BCIE a través de su programa habitacional constituyen el segundo rubro más

importante en el total de colocaciones del Banco. Este mecanismo ha permitido una importante afluencia de recursos hacia las entidades nacionales vinculadas con el sistema financiero para la vivienda en los países de Centroamérica.

Entre los demás organismos financieros de carácter internacional, el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) provee a sus países miembros recursos para el financiamiento de proyectos del sector de la vivienda, pero éstos constituyen en la actualidad la proporción más pequeña de los recursos del programa de inversión del Banco, resultado que contrasta con la experiencia del BCIE. Ni el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ni el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) cuentan con programas específicos dirigidos a atender los sectores de vivienda de sus países miembros en desarrollo, pero ambos encauzan recursos hacia el sector de la vivienda a través de algunos proyectos de desarrollo urbano. La Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) no han establecido programas específicos de apoyo para los sectores de la vivienda de los países a los cuales atienden.

## 2. Vivienda y reactivación

El Comité Técnico de ALIDE para la Vivienda se reunió en Buenos Aires en noviembre de 1986 a fin de analizar el papel y la contribución que corresponde al sector de la vivienda y de la construcción en el proceso de reactivación económica de los países latinoamericanos, teniendo en cuenta el efecto de su aporte a la solución de los problemas habitacionales, a la generación de empleo y a la producción de distintos bienes industriales, tanto desde el punto de vista social como económico y financiero.

Como se ha demostrado en el pasado y se comprueba ahora en dos estudios recientes efectuados en Perú y Uruguay, la industria de la construcción y particularmente la de viviendas constituye un instrumento eficaz de política económica para enfrentar coyunturas recesivas y en general como un elemento más de política para la compensación cíclica, de especial importancia para los países de la región que todavía se hallan en procesos de ajuste para restablecer los desequilibrios internos y externos.

El efecto multiplicador de la inversión en la industria de la construcción de viviendas es notorio. Permite movilizar la capacidad instalada ociosa, aplicar tecnologías adecuadas y utilizar mano de obra capacitada con experiencia reciente. La industria de la construcción se caracteriza por su absorción de mano de obra, no necesariamente especializada, que está desempleada o subocupada y no tiene grandes exigencias de insumos importados, sino que más bien aprovecha los materiales nacionales con un alto valor agregado. Influye así favorablemente en la balanza de pagos y tiene un importante efecto sobre las recaudaciones tributarias que afectan a los distintos sectores económicos que se ven involucrados en ella. Todo esto supone la distribución en todo el territorio nacional de los efectos multiplicadores que el incremento del nivel de actividad de este sector entraña para la recuperación y reactivación global de las economías.

Por ello merecen particular consideración por parte de los gobiernos la actividad, las políticas y el marco institucional y operativo de los bancos hipotecarios y de vivienda, así como de otras instituciones financieras especializadas en el sector, como instrumentos y mecanismos de especial importancia para promover el desarrollo habitacional. A fin de optimizar el desempeño de esas instituciones, sería conveniente estudiar, además de los efectos o incidencia de la vivienda en la reactivación macroeconómica, las variables de capitalización, los costos operacionales y las posibilidades de reducir los de la vivienda, así como el desarrollo y adecuación de tecnologías para el desarrollo habitacional, tanto en las propias instituciones financieras especializadas, como en los organismos de planificación y el sector privado comprometido o potencialmente involucrado.

### 3. Modalidades y líneas de crédito habitacional

Es indudable que las limitaciones de acceso al crédito, adecuado y suficiente para cubrir las necesidades habitacionales, están directamente relacionadas con el nivel de los ingresos y las condiciones en las que se otorga el financiamiento en cada país. Sin embargo, los esfuerzos financieros por sí solos no podrán solucionar la escasez de demanda de créditos, sino que tendrá que producirse un proceso global de reactivación del proceso productivo para elevar el ingreso de la población en un proceso integral de movilización de los recursos nacionales.

Para adecuar los recursos financieros a las condiciones actuales del financiamiento habitacional y a las posibilidades de acceso al crédito de la población de menores ingresos, es preciso aplicar mecanismos financieros que combinen los recursos del Estado (de origen fiscal o de créditos internacionales) con excedentes del sector privado, a fin de establecer tasas diferenciales o subvencionadas de interés, en forma predeterminada muy claramente, en beneficio de los grupos poblacionales más pobres. Esos mecanismos pueden combinar recursos derivados de la aplicación de tasas máximas de interés para las inversiones de mayor rentabilidad y de tasas menores para proyectos o programas que beneficien a los más pobres. En ese mismo sentido, merece la pena considerarse la aplicación de plazos de pago también diferentes en función del sujeto y del objeto de los préstamos.

Según sea la situación de las economías y las condiciones del mercado en los sistemas financieros nacionales, deberá promoverse la participación del sector privado en la financiación y construcción de viviendas, principalmente orientada a los sectores sociales con capacidad de pago suficiente; se complementará esa participación con el apoyo a la construcción de unidades habitacionales mediante la inversión del Estado y el uso de fondos especiales, que actualmente existen en casi todos los países.

Si bien los capitales privados pueden estar dispuestos a asumir los riesgos propios de la construcción de viviendas en esos sectores sociales, en general no poseen la capacidad patrimonial ni financiera suficiente para emprender programas de construcción de viviendas a crédito. Por ello, las políticas de vivienda deberán prever los instrumentos para financiar la compra de las hipotecas constituidas sobre las viviendas construidas con el aporte y riesgo de las empresas constructoras para permitir la reinversión de

los capitales privados afectados en un nuevo ciclo productivo. De esa forma se podría desarrollar un mercado secundario de hipotecas, mediante la selección cuidadosa de los proyectos que serían sujetos de compra y negociación de carteras hipotecarias.

Con el desarrollo de ese mercado secundario sería posible reorientar los recursos del Estado destinados al desarrollo habitacional hacia otros sectores más necesitados de la población. Producida la vivienda, concretada su enajenación y constituido el gravamen correspondiente --igual a un porcentaje del precio de venta establecido-- la entidad financiera compraría las hipotecas. La diferencia del porcentaje no incluido por el gravamen hipotecario sería pagado por el comprador, según la modalidad que hubiere convenido con el vendedor, y posteriormente las entidades financieras podrían recolocar en el mercado las hipotecas compradas que, por sus condiciones de pago (plazo, tasa de interés, factor de actualización de ajuste, etc.), resultarían atractivas para el inversionista. Las entidades financieras conservarían en su cartera las hipotecas sobre las viviendas de interés social que corresponden a los estratos socioeconómicos de menor capacidad de ahorro. De esta forma, según la bondad de las hipotecas y la garantía que represente la intervención de la entidad financiera, se fomentaría el desarrollo de un importante mercado secundario de hipotecas y la reinversión del capital privado en el propio sector.

#### 4. El subsidio a la familia en desahorro

Considerando que los recursos que deben canalizarse para solucionar los problemas habitacionales de la población de menores ingresos deben ser de muy bajo costo o de costo nulo, según los casos, deberá procurarse el desarrollo de programas que permitan maximizar la utilización de fondos disponibles, a fin de promover la construcción de un mayor número de viviendas.

En el caso del subsidio a la familia en desahorro, el crédito deberá contar con recursos provenientes del presupuesto nacional, financiado por la vía de fondos especiales o tributos específicos, para ser concedido a una baja tasa de interés sobre los saldos insolutos y a largo plazo de amortización, calculados en función del salario mínimo y en proporción al nivel creciente de los ingresos. Debe instaurarse un seguro contra riesgos adecuado a las posibilidades de los beneficiarios.

No obstante los propósitos sociales que se persigan, la institución financiera deberá mantener su solidez financiera para continuar atendiendo las demandas de los sectores de menores ingresos. En el subsidio al crédito habitacional del sector de menores ingresos, igual que para otros sectores, la institución financiera deberá preservar siempre la posibilidad de recuperar el crédito, ya sea readecuándolo a las nuevas circunstancias según las posibilidades de amortización o reduciendo el subsidio y el plazo de amortización a fin de estar en condiciones de continuar atendiendo programas similares.

Para abaratar el costo de la vivienda, habría que estudiar las posibilidades de estrechar la coordinación con otros organismos para la producción y comercialización de los insumos, de desarrollar parques de

materiales locales, de lograr la máxima homogeneidad y el uso de tecnologías apropiadas para la zona, así como de aplicar soluciones válidas para el saneamiento de títulos y otros problemas básicos.

En la elevación de los costos de la vivienda han influido la especulación con las tierras urbanas, el alza constante de los materiales de construcción, las altas tasas de interés y la falta de nuevas técnicas y formas de construcción. Por no aplicarse tecnologías modernas sube el costo de la vivienda, haciéndola poco asequible a las capas más amplias que demandan crédito y financiamiento para la producción de viviendas.

En este sector es fundamental robustecer la participación social en los procesos de vivienda logrando una organización que les permita afrontar los problemas derivados del proceso de construcción de acuerdo con sus medios.



## IDEAS PARA UN PROYECTO NACIONAL DE VIVIENDA SOCIAL

Eudoro González  
(Venezuela)

El nivel crítico en que se encuentran los programas de vivienda en América Latina y la sensible curva de deterioro que presenta el problema son argumentos suficientes para justificar proyectos audaces para el sector. La hora ha llegado en que, con un marco legal que la haga obligatoria, se diseñe una política habitacional en que se apliquen liberaciones, desgravámenes, exoneraciones, incentivos y afectaciones, tal como corresponde a las variables que intervienen en el problema de la vivienda y sus soluciones.

Nos permitimos ofrecer algunas ideas que pueden inspirar un programa global de viviendas para los sectores de mayor carencia social.

### 1. Los beneficiarios

Beneficiarios del programa son preferentemente las familias de protección especial o sea aquellas cuyos ingresos estén por debajo del equivalente a tres salarios mínimos mensuales. (El salario mínimo a que hacemos referencia es el fijado por la ley.)

Puede ser factible financiar a familias de mayores ingresos que las señaladas, cuando el volumen de su ahorro habitacional facilite el financiamiento, siempre a escalas que establezca el organismo dispensador de ese financiamiento.

### 2. Las fuentes de financiamiento

#### a) Aportes del Estado

Se harán por la vía del presupuesto nacional asignaciones anuales para el sector de la vivienda, en los porcentajes que establezca la ley.

#### b) Ahorro habitacional

Estará integrado por aportes que harán los trabajadores asalariados y sus patrones. Ese ahorro tendrá las siguientes características:

- Será estimado en un porcentaje que no resulte gravoso ni para el trabajador ni para el patrón. Se recomienda una cantidad equivalente al 2% del sueldo mensual del trabajador. Un 1% entrega el trabajador y un 1% el patrón.

- Los recursos ahorrados serán colocados en las entidades financieras de vivienda, en cuentas de ahorro a nombre de los trabajadores. Esos fondos estarán separados de su patrimonio y fuera de garantía de los acreedores.
- Los fondos del ahorro habitacional no devengarán intereses.

c) Financiamiento del sector privado

Todos los recursos que la banca comercial e hipotecaria disponga para financiamiento de viviendas en el sector de protección especial. Debe establecerse por ley que la banca comprometa parte de su cartera para el sector vivienda y en el área que nos ocupa.

d) Aportes de otras entidades

Debe garantizarse que personas jurídicas no oficiales, como las cajas de ahorro, reserven parte de sus recursos crediticios para la atención financiera de viviendas.

### 3. Fondo de garantía

Además de los recursos económicos que se establecerán para el financiamiento de soluciones habitacionales, será necesario crear un fondo de garantía que cubra:

1. La parte insoluta de capital del precio de la vivienda que fuere ejecutada judicialmente;
2. El saldo insoluto en caso de fallecimiento del representante de la familia beneficiaria de la vivienda; y
3. Los daños que sufra la vivienda por casos fortuitos o de fuerza mayor.

El aludido fondo de garantía se formará con: a) el monto de primas de amortización que provengan de financiamientos otorgados por el sector público; b) otros aportes que se reciban por la vía del presupuesto o del sector privado.

### 4. Soluciones que se ofrecen

- Lotes con servicios básicos
- Unidades básicas para ampliar
- Financiamiento para mejoras
- Viviendas completas financiadas
- Viviendas en arrendamiento con opción de compra
- Asistencia legal, financiera, técnica (proyecto y construcción)
- Otorgamiento de lotes en enfiteusis o comodato.

## 5. Incentivos al programa

Además del financiamiento propiamente dicho debe adoptarse una política de estímulos que comprenda:

- a) Exoneración del pago de intereses al ahorro habitacional.
- b) Exoneración del pago de impuesto sobre la renta obtenida por promotores, vendedores y financistas de viviendas, con la finalidad de limitar los enriquecimientos en estos rubros.
- c) Exoneración de los impuestos sobre sucesiones al ahorro habitacional.
- d) Establecimiento de un sistema de intereses blandos tanto para los financiamientos públicos como privados, así como su exoneración en caso de beneficiarios no asalariados.
- e) Exoneración de los derechos que causen las operaciones de viviendas, en relación con derechos de registros, comisiones de operaciones y pago de avalúos.
- f) Optar por el sistema de contratos de enfiteusis o comodato para la dotación de lotes para las viviendas.

## 6. Constitución de hogar

Debe establecerse como obligatorio que la primera vivienda que adquiera la familia se constituye en hogar, para asiento de los cónyuges, los ascendientes que estén en estado de necesidad, los hijos menores y los hijos inhabilitados o entredichos. El hogar que se propone tendrá las siguientes características:

- a) Se constituye por un juez civil con trámite gratuito;
- b) Se constituye sobre casa, con o sin terreno para la explotación agrícola o pecuaria;
- c) Se declara fuera o separado del patrimonio de los beneficiarios; y
- d) Se desafecta de la garantía de los acreedores. En consecuencia no se puede enajenar, no se puede gravar ni se puede embargar.

## 7. Promoción de cooperativas locales o comunidades medianeras

Estas pequeñas sociedades intermedias tendrán por finalidad, entre otras:

- la recolección de materiales de construcción
- el acondicionamiento de terrenos
- elaboración en sitio de materiales de construcción
- la construcción de viviendas o parte de ellas
- la construcción de servicios comunes.

### 8. Ejecución de programas de formación

Parejo a la ejecución de los programas de viviendas, es fundamental desarrollar programas de formación que logren:

- a) Estimular el mantenimiento de la vivienda para su uso adecuado;
- b) Crear conciencia acerca de que la vivienda es un centro de cobijo y realización de la familia;
- c) Poner a participar a la familia en la formulación de ideas sobre el problema de la vivienda y sus soluciones; y
- d) Educar sobre la necesidad que la familia tiene de cumplir los compromisos que la dotación de vivienda supone.

### 9. Vivienda y desarrollo social

La vivienda debe concebirse como una pieza integrada e integradora del desarrollo social. Siendo como es la vivienda asiento de la familia, ella debe ser el centro de motivación e interrelación de otras realidades y problemas sociales, tales como:

- Servicios públicos
- Procesos educativos
- Problemas de empleo
- La religión
- La recreación
- La participación democrática.

Muchas de las ideas aquí expuestas no son originales. Casi todas han sido analizadas en este encuentro y en otros similares y contenidas en el documento de conclusiones. Buena parte está contenida en el Proyecto de Ley de Política Habitacional que actualmente se consulta en el Congreso Nacional de Venezuela.

## VI. RESUMENES DE LOS TEMAS DEL FORO POR LOS MODERADORES

### LA INCLUSION DEL SECTOR INFORMAL EN LA PUESTA EN PRACTICA DE LAS POLITICAS DE VIVIENDA PARA LOS GRUPOS DE BAJOS INGRESOS

Moderador: Eudoro González  
(Venezuela)

#### 1. El diagnóstico

La realidad social de todos los países de América Latina, referida especialmente al hábitat, se caracteriza por:

Un constante crecimiento de las zonas urbanas, ya que generan por sí mismas un aumento poblacional y asimilan contingentes de inmigraciones internas, provenientes de ciudades pequeñas y de comunidades o caseríos rurales. Este proceso produce una concentración cada vez más marcada de la población en muy pocas ciudades, lo que automáticamente origina la concentración de la pobreza. El fenómeno se produce por la falsa ilusión de mejorar la situación personal en la ciudad grande.

Las exigencias mayores e inmediatas que impone la urbe y la imposibilidad de satisfacerlas han influido en las reclamaciones y las protestas cada vez más constantes por mejorar el hábitat, dentro del cual se incluye como pieza muy importante la vivienda. La sensibilidad ante el problema y la falta de diligencia de los gobiernos han estimulado el nacimiento de organizaciones no gubernamentales que orientan y atienden los problemas de los sectores populares. Han surgido también organizaciones populares, sobre todo del sector informal, que constituyen un instrumento de presión ante el Estado en la búsqueda de viviendas y de otros satisfactores del hábitat.

Otro patrón común en los países de América Latina es que muchas veces no se jerarquiza el valor de la vivienda y su entorno social a la hora de diseñar la política presupuestaria. Cuantiosos recursos se utilizan en programas no prioritarios, amén de que resulta harto oneroso el funcionamiento de las instituciones que el Estado establece como dispensadores de vivienda y encargados de otros problemas sociales. Al mal de la burocratización del problema, se agregan los criterios de centralización administrativa que privan en los gobiernos. Ellos explican la poca

consideración que se tiene por las organizaciones del poder local y por supuesto de las áreas informales.

## 2. Las proposiciones

Como respuesta al cuadro de realidades que nos presenta el vasto sector de mayor carencia, se formulan algunas ideas para atender los requerimientos de vivienda de los pobres. El proyecto, muy ligero por cierto, descansa sobre estas variables:

a) Que el elemento terreno se elimine del valor de la vivienda. Ello se puede lograr mediante la absorción de ese costo por el Estado. Entonces la entrega del lote se hará bien a través de convenio de enfiteusis, que es una especie de arrendamiento con bajísimo canon o a través del comodato o préstamos de uso que por su naturaleza debe ser gratuito. La dotación del lote sin costo alguno impone al beneficiario la obligación de colaborar con el pago de la estructura, por supuesto que en condiciones de posibilidad.

b) Que se reoriente la potencialidad del Estado, de tal manera que un porcentaje sustancial del presupuesto se reserve para viviendas y para las demás obras que el hábitat precisa. En este orden se recomienda que el Estado renuncie a la tentación de administrar esos recursos de manera directa. En tal virtud se sugiere que se trasladen recursos a las organizaciones no gubernamentales; pero especialmente a aquellas sociedades intermedias promotoras de vivienda localizadas en las áreas de exigencia. Se procura que el manejo del financiamiento no tenga un costo significativo y ello se facilita si se localiza su prestación. A este efecto es bueno recordar que las organizaciones de base bien orientadas multiplican geométricamente los recursos.

c) Que no se dé todo al beneficiario en la oferta de soluciones habitacionales. Dicho de otra manera, que asignar la vivienda totalmente terminada no parece la solución más adecuada, aunque parezca paradójico. La práctica demuestra que es positivo, en una relación de compromisos, que los beneficiarios de vivienda aporten su trabajo y sus recursos para culminar o ampliar su vivienda. En consecuencia se deben tener planificadas distintas ofertas. Entre ellas se citan: a) el lote sin vivienda y el proyecto; b) la unidad básica de la vivienda; c) el arrendamiento con opción a compra.

d) Que se organicen encuentros para entablar un diálogo más directo entre analistas y planificadores de soluciones habitacionales y los representantes de las organizaciones de base de federaciones regionales y nacionales.

LOS SISTEMAS FORMALES DE PRODUCCION DE VIVIENDA PARA LOS GRUPOS  
DE BAJOS INGRESOS ¿MECANISMO EFECTIVO DE DESARROLLO SOCIAL  
U OBSTACULO PARA LA ELIMINACION DE LA POBREZA?

Moderador: Jaime Espinosa G.  
(Perú)

La magnitud del problema de proporcionar vivienda a la población de escasos recursos requiere la participación conjunta del Estado --por conducto de distintas entidades públicas--, del sector privado empresarial, de las organizaciones no gubernamentales de servicio y de la población involucrada por intermedio de sus organizaciones de base.

Esta conjunción de esfuerzos no debe limitarse a proporcionar vivienda adecuada, sino a facilitar a la población ingresos suficientes que le permitan un nivel decoroso de vida, todo ello en el marco de una política de desarrollo económico y social que atienda a la población de menores ingresos, en función de las prioridades establecidas en los planes nacionales de desarrollo.

Al Estado le corresponde establecer el marco jurídico adecuado, dictando leyes que faciliten la tenencia y asignación de suelos, los estímulos tributarios para la construcción de las viviendas, la asignación de recursos financieros y, en general, la labor de organismos públicos y privados que apoyan la construcción de viviendas.

Los gobiernos locales o municipios cumplen un papel preponderante en esta materia, que se debe destacar, ya que a ellos corresponde en forma directa la planificación urbana en sus respectivas circunscripciones, la construcción de la infraestructura necesaria (vías de acceso, calles y avenidas, parques públicos, sistemas de agua y alcantarillado, electrificación, etc.) y los servicios públicos correspondientes. A tal fin, el gobierno central debe proporcionar a los municipios los recursos suficientes para que puedan cumplir esta tarea, mediante la asignación de rentas o recaudaciones tributarias y no a través de contribuciones presupuestadas directas, para evitar la centralización y manipulación política en la distribución de los recursos.

Las organizaciones voluntarias no gubernamentales desempeñan una función promotora en la tarea de proporcionar techo a la población más necesitada, trabajando estrechamente con las organizaciones de la propia población interesada en los programas de desarrollo urbano y vivienda.

Sin embargo, los organismos de base son los verdaderos protagonistas de todo proceso de rehabilitación o desarrollo urbano. Mediante una serie de organizaciones propias --comités de manzana, comités de servicios, asociación de pobladores-- deben señalar sus necesidades y establecer sus prioridades, de forma de orientar a las organizaciones no gubernamentales, a los gobiernos locales y al gobierno central en la ejecución de los programas de vivienda.

Aspectos complementarios que deben tenerse en cuenta en un programa de desarrollo de vivienda realizado por la iniciativa estatal o por una institución de servicio no gubernamental son el grado de avance o terminación de la vivienda, así como los sistemas intensivos de construcción (aplicación de tecnología moderna con limitado uso de mano de obra) y diversos métodos de construcción tradicionales que encarecen el costo de la vivienda pero generan mayor empleo.

La experiencia indica que toda vivienda de interés social es progresiva, es decir que al cabo de unos años el propietario ha efectuado una construcción adicional por su cuenta, contratando mano de obra del lugar y comprando los insumos en la localidad. Asimismo, se ha comprobado que los programas de autoconstrucción generan la creación de pequeñas empresas de servicios (carpintería, electricidad, plomería, etc.) instaladas en la propia zona, con la consiguiente creación de empleo y fijación del hombre en su medio social.

Se señaló, no obstante, que los programas gubernamentales de construcción de vivienda de carácter masivo, si bien al principio promueven la generación de empleo, a mediano y largo plazo sus efectos distributivos de riqueza benefician exclusivamente a las grandes empresas constructoras que tienen capacidad de emprender la construcción de esos proyectos.

Existen, pues, otras consideraciones que deben tenerse en cuenta en todo programa de construcción de viviendas. A lo anterior --generación de empleo y distribución de la riqueza-- debe agregarse el costo de la vivienda, aspecto que se consideró debe merecer un tratamiento especial por parte de la CEPAL.

Se ha demostrado que en algunas ciudades de América Latina la magnitud del aporte del llamado tercer sector en la atención de sus propias necesidades es tal que ha producido dos fenómenos: ha generado estructuras paralelas a las formales en la generación de empleo, abastecimiento, administración, gestión y autogobierno, etc., y ha empezado a modificar y construir una nueva imagen de ciudad. Experiencias como la del gobierno local en Lima en el período 1984-1986 han enseñado que es posible cogobernar con las diferentes organizaciones de la población a pesar de las resistencias que estructuralmente oponen al sistema formal.

Queda clara la necesidad de replantear las medidas de toma de decisiones sobre todo en lo que concierne al desarrollo y a las políticas urbanas, integrando a las instancias, hasta hoy paralelas, de los pobladores, y que éstas puedan ser la base para la redefinición del aparato estatal. La participación organizada no es un insumo al cual se acude por la condición de pobreza, sino el más importante recurso para la configuración de un nuevo perfil del Estado.



LOS SISTEMAS INFORMALES DE PRODUCCION DE VIVIENDAS DE LOS ESTRATOS  
DE BAJOS INGRESOS ¿UN CAMINO HACIA UNA SOLUCION?

Moderador: Andrés Necochea  
(Chile)

Se señaló en el Foro que en el centro del problema del hábitat popular se encuentra la pobreza, que conduce a condiciones extremas de insatisfacción de necesidades básicas, situación que se agrava por la no participación de los afectados en la solución de sus problemas. Las organizaciones de pobladores deben ser los verdaderos protagonistas del proceso y como tales debieran comenzar a incorporarse a foros y conferencias. Sería necesario romper la impermeabilidad en la estructura social y lograr un decisivo compromiso de los partidos políticos con los intereses de los pobladores.

Al respecto se expusieron diversas experiencias. Cáritas, empresa estrictamente privada, esto es, sin aportes del Estado, intervino activamente en la reconstrucción de los daños del sismo del 3 de marzo de 1985 en Chile. El programa desarrollado tuvo que enfrentar la reconstrucción de 3 700 viviendas, en un plazo muy breve, en diferentes puntos del territorio afectado, trabajando con grupos que fluctuaban entre 45 y 500 familias cada uno.

Se planteaba la necesidad de canalizar los fondos de ayuda externos hacia los más necesitados, lo que se logró en la mayoría de los casos (se trabajaba con familias cuyo ingreso mensual fluctuaba entre 24 y 58 dólares por mes). El grupo más pobre, que no tenía ningún acceso al suelo urbano, quedó marginado de la solución por carecer de las garantías mínimas de permanencia de la inversión que Cáritas exigía en las soluciones para esas familias, ya que nada garantizaba que el propietario no desalojaría la vivienda así construida.

En el programa Cáritas se trató de buscar una óptima relación entre calidad de la solución habitacional y cantidad de soluciones, lográndose un adecuado equilibrio basado en la liberación de recursos que significaba el reciclaje de materiales provenientes de las viviendas dañadas y la autoayuda en la construcción. Esta situación generó dos restricciones que fueron, en buena medida, méritos del proyecto: la participación necesaria de los beneficiarios en el diseño y la selección y utilización de diversas soluciones tecnológicas en función de los materiales disponibles y de las posibilidades financieras de las familias.

En general el elemento común a las soluciones tecnológicas radicaba en el uso de tecnologías de barro mejoradas. Este proceso supuso la capacitación de los afectados, que les permitió seguir construyendo y ampliando los módulos iniciales cuya superficie fluctuaba entre los 18 m<sup>2</sup> y los 46 m<sup>2</sup>. El sistema de capacitación se basó en la construcción comunitaria, con mucha colaboración técnica, de una casa modelo, en la que se experimentaron las soluciones técnicas a escala natural. La más fuerte limitación a la capacitación fue la premura del tiempo, así como el hecho de que sólo se capacitó en las técnicas específicas asociadas con esta técnica.

Quizá el problema de organización más complejo fue la selección de las familias con mayores carencias para integrarlas al programa. Se logró resolverlo mediante el traspaso de la decisión de selección a la comunidad.

En el caso de AVEC, se trataba de canalizar los subsidios del Estado y orientarlos hacia los sectores más pobres. El tramo mínimo al cual se logró alcanzar era el grupo de ingresos entre los 50 y 100 dólares de renta.

Se organizó una cooperativa abierta, construyéndose sobre 500 viviendas definitivas para las familias inscritas en la cooperativa con la participación del Estado en un papel subsidiario. La vivienda se entendió en el contexto de un proceso de desarrollo social, es decir, que reivindicaba la organización popular en todos sus niveles y se reconocía la labor positiva que cumplían las organizaciones no gubernamentales en la articulación de las demandas sociales frente al Estado. Se destacó la importancia de la asociación entre las organizaciones no gubernamentales y las de pobladores en la formación de estas cooperativas abiertas.

El Foro se preguntó si era posible conceptualizar modelos de operación para el alojamiento, pregunta trascendental en cuanto en un momento será necesario transferir las experiencias del pasado, la pequeña escala, a una escala mayor aplicada a las políticas de vivienda. La respuesta se encuentra en la investigación en terreno que permite indagar entre los afectados sobre los diversos problemas que tienen y sus aspiraciones, con miras a sistematizar posteriormente la experiencia. Lo que el trabajo en el terreno aporta es fundamentalmente una capacidad de desmistificación de la realidad percibida por los técnicos. Así, por ejemplo, la solidaridad entre los pobres parece ser un camino funcional para resolver su problema de vivienda, pero cuando no se la percibe así rápidamente desaparece.

El trabajo en terreno, además plantea interrogantes que no encuentran respuestas claras en una sola disciplina. Se plantea la necesidad de recurrir a diversas disciplinas --sociología, psicología, arquitectura, ingeniería-- para formar el aparato instrumental y teórico por aplicar. Los resultados de esas investigaciones permiten recomponer las teorías y adecuarlas a los hechos. Se ha descubierto, por ejemplo, que:

a) Los pobres, mediante la solución informal, plantean la vivienda como formando parte de un proceso de construcción, de modo que la dotación de espacio tiende a adecuarse a la realidad del hogar: llega un allegado y se compra una mediagua en el Hogar de Cristo; se va el allegado y se arrienda la pieza, etc.

b) Hay un fuerte aprendizaje en el proceso de la vivienda informal. En el sector formal, la vivienda vale por lo que es. En el sector informal, la vivienda vale por lo que sirve. Esto lleva a destacar el elemento de oportunidad en la solución del problema habitacional: los pobres no pueden esperar mucho para resolver el problema de donde dormirán en la noche, lo tienen que resolver hoy, mal o bien; no pueden entender de prioridades de atención.

c) Los técnicos tienen tres opciones de intervención sobre el sector informal: la tecnocrática, que se define por el uso de los pobres para la

construcción de lo que el tecnócrata piensa es mejor para ellos; la de conflicto, que conduce a soluciones reivindicativas del problema habitacional, y la de proceso, que enfrenta la realidad en forma fenomenológica, existencialista y democrática.

La experiencia de la barriada peruana se presentó como un camino válido que, a partir del suelo en bruto, lleva a la construcción de ciudad, por la vía de la organización.

En Lima en muchas ocasiones se ha logrado conducir el proceso hasta la integración social más alta. Un buen ejemplo de ello es la Villa El Salvador que de ser una toma de terrenos, simplemente tizada, en menos de 17 años se convierte en municipio de Lima, con sus autoridades legitimadas por la base, en un proceso de creciente institucionalización y movilización de pobladores.

La legitimación de este proceso requiere al menos dos niveles de acción: la organización de la barriada propiamente tal, con sus líderes y procesos sociales debidamente activados y las organizaciones de barriadas, que permiten trabajar en mejor forma el frente reivindicativo de los problemas del hábitat popular. Son muchas las lecciones y experiencias que se pueden rescatar de estos procesos. Frente a ellos cabe destacar:

a) La organización creciente, con creciente legitimación, que le permite asumir un espacio más importante en la estructura de poder al transformarse la organización de pobladores en municipio, con alcaldía. Ello se logra con una capacidad real de liderazgo, mediante un proceso democrático interno y de reivindicación externa.

b) La autonomía en muchas funciones, que permite a las organizaciones populares asumir funciones crecientemente complejas. Así, por ejemplo, el financiamiento y el manejo de fondos se hace mediante la experiencia del "pandero" o sistema popular de ahorro y préstamo, lo que les permite operar a pequeña escala y resolver problemas reales al margen de los prestamistas y del sector formal financiero, a la vez que lograr experiencia en soluciones alternativas de financiamiento, lo que ha llevado a las comunidades a valorarlo y entenderlo. Estas han exigido la existencia de fondos rotativos para resolver sus problemas, fondos que son producto de estas experiencias previas.

c) En general las barriadas han urbanizado las organizaciones tradicionales rurales peruanas, reinterpretadas a la necesidad de los pobladores y sus organizaciones en la ciudad.

d) La capacitación como forma de difusión de la experiencia lograda parece fundamental, tanto así que en la Villa El Salvador, por ejemplo, se ha capacitado a más de 45 000 líderes comunales.

e) Diversas formas de organización son necesarias, entre las que cabe destacar la de los talleres de trabajo, que asociados a la capacitación, permiten generar ingresos en forma paralela.

La experiencia planteada traza un camino alternativo de democratización desde la base, articulándose a niveles mayores y legitimándose en sus formas democráticas en la formación de una nueva institucionalidad.

Entre otras experiencias significativas se señalaron la del Hogar de Cristo de Chile, que otorga soluciones de vivienda mínima a un costo mínimo, para que las familias de bajos ingresos puedan acceder a ella sólo mediante la presentación de una carta de un propietario que las autorice a ubicarse en un sitio dado, durante a lo menos cinco años.

Así también CIMADE, con capitales externos, demuestra que la utilización del barro permite soluciones de alta calidad con costos de 40 dólares por m<sup>2</sup>.

Se señaló que en los canales del sistema formal no es posible encontrar soluciones para el financiamiento de viviendas, dada la magnitud del déficit y un costo medio mínimo del orden de los 1 000 dólares por vivienda. Los montos involucrados no permiten pensar en cubrirlo a corto plazo con recursos locales. Nada garantiza que si se llega a liberar fondos del pago de la deuda externa o del gasto en armamentos, éstos tengan destino prioritario hacia la solución del problema del hábitat. La vía informal permite la activación de muchos recursos no tradicionales en la solución de la vivienda, a costo mínimo. Los pobres de hecho viven en alguna parte sobre la base de su inventiva y esfuerzo.

En cuanto a la legitimidad de la representación de los diferentes actores, se dijo que las organizaciones no gubernamentales eran "la voz de los sin voz", lo que fue complementado por opiniones que indicaban que quienes efectivamente tenían su representación eran las organizaciones de pobladores por sobre todas las demás alternativas. Se destacó, por otra parte, el papel que le cabe al Estado democrático en la articulación de los diversos intereses y a la necesaria legitimidad de los líderes que según algunos, serían los únicos que tendrían el derecho a representar las demandas de sus bases y a discutirlos; frente a esta posición surgieron opiniones divergentes que reclamaron también el derecho de los sectores medios, de los técnicos e incluso de los ricos a pensar sobre estos temas y a formar conciencia sobre su prioridad.

Finalmente, se destacó la importancia que tiene el legitimar definitivamente las aspiraciones y reivindicaciones populares mediante los necesarios cambios en la constitución y en las leyes que plantean un compromiso definitivo del Estado con los problemas de los sectores más pobres.

VII. INFORME SOBRE LA SEGUNDA PARTE (EL FORO) DEL SEMINARIO INTERNACIONAL "EL TERCER SECTOR Y LA VIVIENDA ¿UNA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO DEL HABITAT DE LOS SECTORES DE BAJOS INGRESOS?"

Relator: Cinthia Worschitz

1. Introducción

El Foro se desarrolló en mesas redondas realizadas del 24 al 26 de marzo de 1987, en la sede de la CEPAL en Santiago. El temario del Foro aparece en el anexo III.

El señor Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, al inaugurar las deliberaciones del Foro, recalcó que el tema de las actividades del sector informal es uno en que la CEPAL apenas comienza a incursionar, pese a que ese sector ofrece posibilidades de supervivencia a un porcentaje muy respetable de la población latinoamericana.

Los temas del Seminario --en especial las relaciones del sector informal con otros agentes de desarrollo y el Estado, los gobiernos locales y los empresarios, así como la movilización y canalización del ahorro para el financiamiento de la vivienda para los estratos de menores ingresos-- son todos temas que atañen a la preocupación central de la CEPAL, cual es la crisis económica de América Latina y cómo abordarla.

A nombre de la República Federal de Alemania, coauspiciadora del evento, hablaron el señor Adolf Ederer, Consejero Económico de la Embajada y Bernd Brever, en representación de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (véase la sección I, pp. 31 a 52, en que aparecen completas las ponencias que describen la acción del gobierno alemán en beneficio de los proyectos de vivienda en los países del tercer mundo).

2. Aprobación de las recomendaciones y conclusiones del taller

El Foro hizo suyas las recomendaciones y conclusiones del Taller (véase sección IV, pp. 175 a 186).

Fueron además publicadas en los boletines de diversas organizaciones no gubernamentales, siendo distribuidas por la CEPAL a los responsables de las políticas habitacionales en los países de la región. Traducidas al inglés, se han difundido en la República Federal de Alemania y servirán de base a posteriores discusiones.

### 3. Las metrópolis duales

La evolución de las ciudades latinoamericanas se ha caracterizado por grandes desigualdades sociales y económicas, al punto que parecen haber surgido dos economías en ellas, una "dolarizada" en que una cúpula salarial está íntimamente vinculada con la economía internacional y otra --en que se encuentra la mayoría de la población-- que efectúa sus transacciones en el sistema de moneda corriente. Esta gran mayoría que recibe un salario básico (hasta tres salarios mínimos) representa en el Brasil un 90% de la fuerza de trabajo.

De esta fuerza trabajadora es escasa la que puede acceder a un empleo en el sector formal. En efecto, en una investigación efectuada en Rio de Janeiro se advirtió que sólo 12% de la fuerza trabajadora es especializada.

Sin embargo, hay una aparente contradicción: el 70% de la población de tres favelas de Rio de Janeiro, que ganaba menos de tres salarios mínimos, tenía vivienda propia. Son poblaciones sedentarias que no cambian de lugar; se quedan siempre en el mismo barrio con las mejoras y cambios que van haciendo. Esta aparente contradicción revela que el empleo informal es muy importante en la composición del ingreso familiar, de tal forma que permite poseer casa propia. La unidad económica la da la familia y no el padre; la mujer surge como agente más constante que el padre y el patrón de consumo está asociado a la suma de los ingresos personales de la familia. Las características de este mercado de trabajo, de este ingreso familiar y de este patrón de consumo son muy complejas y se han estudiado muy poco.

El complejo fenómeno de las ciudades latinoamericanas podría sintetizarse con fines analíticos en un cuadro de doble entrada en el cual se expondrían las desigualdades observadas, por barrios o comunidades de una misma modalidad de vida familiar. (Véase la ponencia completa, sección V, pp. 187 a 196.)

### 4. Los aspectos sociales y los desafíos actuales derivados de la crisis

Las sociedades latinoamericanas en el momento de la crisis de 1981-1982 eran y son muy diferentes de lo que habían sido sólo 10 años antes, pero un dato que no cambió fueron los enormes desequilibrios entre los niveles de bienestar logrados por diferentes sectores de la población en los países.

La conjugación de un fuerte desarrollo per cápita con la desigualdad produjo una evolución compleja. La población en condición de extrema pobreza creció en números absolutos, pero se redujo un poco con relación a la población total en casi todos los países, por lo menos hasta la crisis. Hacia

1960 la mayor parte de la población estaba en la ocupación más pobre, la de trabajador agrícola; para 1980 sólo se ocupaba en tareas agrícolas de un cuarto a un tercio de la población.

Este gran cambio fue posible gracias a la expansión de la educación en los últimos 30 años. En muchos países el 30% o más de los jóvenes adultos ya poseen algunos estudios secundarios o superiores. De ahí que pensar en políticas de desarrollo viables ahora con una imagen caduca, de sociedades latinoamericanas en que la vasta mayoría son campesinos o marginados, llevaría a profundos errores. El conocimiento de estos profundos cambios ayuda a comprender por qué, a pesar de la persistente inequidad, no ha habido mayor inestabilidad hasta tiempos recientes. El modelo daba satisfacción a las grandes mayorías en la forma de una movilidad social ascendente.

Como consecuencia del agotamiento del modelo de crecimiento y de la crisis, la movilidad ascendente se ha transformado en descendente y la población está empeorando su nivel de vida y su prestigio social y ocupacional. El Estado tendrá que tomar la iniciativa de buscar formas novedosas de crear nuevos tipos de empleo.

Hay dos caminos obligados para lograr una solución: la equidad y la concertación democrática. La equidad ya no es, como fue en el pasado, sólo un ideal, sino una condición necesaria del desarrollo de un modelo alternativo viable que dé satisfacción real a las necesidades de la mayoría de la población.

También es necesario un cambio profundo en la importancia atribuida a la población rural --ya que la pobreza rural es el principal motor de la presión sobre el mercado del empleo, tanto rural como urbano--, así como al sector informal. En él ve un grupo cada vez más grande de estudiosos y planificadores del desarrollo posibilidades de generar nuevos empleos o elevar la productividad de los empleos que en él existen a un costo de inversión más bajo que en el sector formal. También ofrece formas no materiales de solidaridad para la atención de necesidades básicas y para la participación a nivel local.

Hay un enorme potencial de autogestión de la vivienda en este sector. El sueño universal de la casa propia combina una satisfacción material con satisfacciones no materiales y se pueden idear fórmulas para ponerla al alcance de los más pobres con el apoyo de instituciones no formales.

El sector informal no es sinónimo de pobreza, baja productividad y mera supervivencia. Los datos recientes muestran que hay una enorme variedad de situaciones de no pobreza y hasta cierta prosperidad ocasional en estas actividades por cuenta propia.

El sector informal es más bien una abstracción analítica que una realidad social palpable. Más que un sector informal real hay un gran sector popular en que se combinan indiferentemente empleo formal e informal. Lo que hay de informal son las instituciones informales, las redes interpersonales, familiares, de amistad y de comunidad. Ahí está el gran potencial para el desarrollo: los lazos que son la base de la reciprocidad y de la solidaridad, poco aprovechados hasta ahora. Sin embargo, ese gran potencial de solidaridad

participativa y productiva que encierra el sector informal sólo podrá realizarse si está inserto en un contexto más amplio, formando alianzas con otros sectores populares, tanto formales urbanos como rurales. (Véase la ponencia completa sección I, pp. 1 a 7.)

##### 5. El agente externo. El caso de la República Federal de Alemania

El Foro tomó conocimiento de los proyectos de mejoramiento urbano llevados a cabo en América Latina con la cooperación técnica de la República Federal de Alemania.

La política de vivienda de Alemania Occidental se inspira muy de cerca en los criterios enunciados en las conclusiones y recomendaciones del Taller, que, por cierto, han de servir para identificar, examinar, planificar y evaluar los proyectos destinados a mejorar las condiciones habitacionales en los países en desarrollo.

La mayoría de los programas nacionales de vivienda no están integrados en los planes de desarrollo urbano, ni están orientados a los grupos sociales de ingresos más bajos. Este hecho es un punto de partida para los programas que fomenta el gobierno alemán.

Los proyectos de vivienda popular deben contribuir al mejoramiento inmediato de la situación habitacional de los pobres y a la iniciación de procesos a largo plazo para mejorar las condiciones habitacionales y fomentar el esfuerzo propio y la ayuda mutua, con el aprovechamiento de recursos locales; el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones comunitarias, así como la promoción de instituciones estatales y privadas próximas a la base. Debe convencerse a los políticos de todos los niveles que el apoyo a la vivienda popular es indispensable y que tiene que orientarse a las posibilidades de esfuerzo propio y ayuda mutua. Siempre que sea posible, los proyectos deben incluir componentes que favorezcan la generación de empleo e ingresos, por ejemplo para fortalecer el desarrollo de la producción local de materiales de construcción, para apoyar el establecimiento de empresas de artesanía y de servicios y para estimular la inversión en pequeñas empresas que aseguren el abastecimiento de productos de consumo básico.

##### 6. La investigación en Chile

En Chile, el Programa de Economía del Trabajo (PET) se ha planteado la posibilidad de reconstruir un desarrollo democrático manteniendo las transformaciones estructurales de los últimos años y aprovechando la experiencia anterior.

En Chile, el 80% de la población es urbana y la mitad de ella radica en la región metropolitana de Santiago. En los años sesenta el 56% de las familias pobres eran urbanas, porcentaje que llega ahora casi al 70%.

La pobreza urbana antes de los años setenta provenía de la inmigración desde el campo, con la cual crecía extraordinariamente la población urbana no



pudiendo la ciudad atender a sus demandas. Después se trata de una pobreza multidimensional que abarca todos los aspectos de la exclusión económica, social y cultural. Hay incapacidad para resolver el problema alimentario, de transporte y de acceso a los servicios sociales. Hay además segregación territorial de la pobreza. Santiago es una ciudad dividida entre los que tienen acceso a los servicios urbanos y los que no lo tienen.

A comienzos del decenio de 1970 el 22% de la fuerza de trabajo era asalariada; ahora apenas llega al 7%. El sector popular vinculado a las ocupaciones formales es hoy un sector muy reducido.

El sector informal urbano ha crecido a una tasa media del 6% anual y representa alrededor del 40% de la fuerza de trabajo. No hay forma de imaginar la elevación de los niveles de ingreso por la vía de lo que fue la estrategia industrialista del pasado ni aplicando fórmulas que supongan que el Estado reasuma su función social. De ahí el interés por estudiar cómo los propios afectados hacen frente a sus problemas.

Hay dos fórmulas que coexisten en el mundo de la pobreza:

- la mera respuesta defensiva y de adaptación, que corresponde a estrategias individuales o familiares para sobrevivir con distintas formas de uso de los recursos humanos al interior de la unidad doméstica y con distintas formas de dar prioridad a ciertas necesidades; y

- desde 1976 --al principio con un importantísimo impulso de la Iglesia y luego con bastante mayor iniciativa propia-- empiezan a surgir las estrategias organizadas colectivas. En lo fundamental se caracterizan por la territorialidad, es decir, el eje no es el de pertenecer a una actividad de la economía (y esto por la segregación territorial de la ciudad) sino que las organizaciones están formadas por núcleos de vecinos que actúan a base de la autogestión, las relaciones de solidaridad y la colaboración mutua; el proceso de trabajo se organiza con una racionalidad que nace de las necesidades y no de la lógica de la rentabilidad.

A fines de 1986 había en la región metropolitana de Santiago 1 386 organizaciones de base de esta naturaleza que incorporaban a unas 50 000 familias y beneficiaban a 200 000 personas. Eso significa que alrededor del 15% de la población urbana que habita en las zonas marginales o más empobrecidas de la ciudad participa en alguna organización social, lo que revela una capacidad de iniciativa notable dado el marco de restricciones políticas vigente. Como punto de comparación cabe recordar que en el mejor de los momentos en esta sociedad el sindicalismo agrupaba al 30% de la fuerza de trabajo asalariada.

Entre estas organizaciones el 30% son de vivienda, que asumen directamente el intento de autoconstrucción y mejoramiento de las condiciones del hábitat urbano; un 30% se dedica a la producción de bienes o servicios y el 40% restante es de consumo directo de alimentos (ollas comunes, compras en conjunto, etc.). Estas tienen capacidad de proporcionar alrededor de 500 calorías adicionales a los hogares participantes.

## 7. Una federación de organizaciones no gubernamentales en Argentina

El Foro tomó conocimiento de la creación en Argentina de la Federación de Organizaciones no Gubernamentales (ENCUENTRO). Estas organizaciones nacieron de la voluntad de ocuparse de los sectores marginados de la sociedad, que muchas veces son olvidados por las políticas oficiales. Nacieron inspiradas por grupos religiosos, universitarios, profesionales y técnicos con vocación social.

Se dedican a tres tipos de actividades: educación popular, investigación participativa y proyectos, concebidos como un momento particular de un proceso de autoorganización de los sectores populares.

ENCUENTRO se estableció en 1977. Se daba entonces un movimiento nuevo en varios países del continente con la creación de redes nacionales de organismos no gubernamentales. También en ese momento surgieron la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) y el Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo (SOLIDARIOS).

ENCUENTRO llegó a reunir la casi totalidad de las organizaciones no gubernamentales de Argentina y se desarrolló por varios años en un marco político desfavorable, en que las entidades que actuaban con grupos de base eran cuestionadas por un Estado autoritario.

Ahora, al cambiar el régimen, estas organizaciones han sido llamadas a colaborar en calidad de asesores sobre temas específicos. En este momento se está asesorando a la Comisión Nacional del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), formulando por primera vez un Programa Nacional de Tecnología para el minifundio (antes, en realidad, el tema del minifundio era casi prohibido). Colaboran además con otras secretarías: de Desarrollo Humano y Familia, Promoción Social, Aborígenes, etc. Las redes de organizaciones no gubernamentales son una respuesta a los sectores populares, ya que ningún organismo que actúa en forma aislada puede cubrir todos los aspectos del proceso de una situación social tan compleja.

## 8. ¿En qué se invierte el presupuesto nacional?

El problema global del hábitat debe ser abordado con un esfuerzo común del Estado y de las sociedades intermedias, incluyendo en éstas las organizaciones no gubernamentales, las de pobladores y las de carácter público y privado. En esta comunicación entre el ciudadano y el Estado hay factores negativos que conspiran contra el mejoramiento del hábitat para las familias pobres, como son las relaciones económicas, políticas, culturales y sociales injustas y el acelerado deterioro del ecosistema. Este tema debiera tratarse más a fondo en reuniones como la del Seminario.

La agobiante deuda externa a que hacen frente los países latinoamericanos no ha merecido el esfuerzo de solidaridad que hubiera permitido refinanciarla sin sacrificar a comunidades enteras a pasar hambre y miseria para poder pagar los intereses a la banca internacional.

Así también, hay países latinoamericanos que montan fábricas de armas y que compiten en ese mercado del terror y de la destrucción con los países desarrollados. Habiendo escasez de vivienda y otras necesidades básicas sin satisfacer, los presupuestos incluyen cuantiosas sumas para producir armas y, lo que es peor, para comprarlas.

Otras veces los países gastan ingentes cantidades en obras públicas sofisticadas, ocupando recursos que se sustraen de las obras necesarias para atender a las clases desposeídas (véase además supra pp. 26 a 30).

#### 9. Las políticas de vivienda y el sector informal en Brasil

En 1964 el gobierno federal del Brasil asumió la responsabilidad de ejecutar una política nacional de vivienda sin precedentes en el país, al crear el Sistema Financiero de la Habitación (IFH) y el Banco Nacional de la Habitación (BNH).

Pese a los enormes resultados alcanzados en 20 años --más de cuatro millones de créditos habitacionales y financiamiento de obras de infraestructura urbana y equipamiento comunitario-- el sistema no cumplió sus objetivos de atender las necesidades de las familias más pobres, cuyo ingreso no era suficiente para adquirir una vivienda a pesar de los subsidios previstos.

En 1985 se creó un grupo de trabajo para investigar las causas de ese fracaso, entre las cuales figuraban prominentemente la recesión económica, que disminuyó gravemente la oferta de empleos y los ingresos mínimos, la inflación y la elevación de los costos de la construcción.

Como resultado de ese análisis el gobierno estudia una nueva política de vivienda basada en programas alternativos que van desde los programas de financiamiento de lotes urbanizados hasta los programas de autoconstrucción.

La tendencia de la nueva política habitacional es de dar continuidad a los programas alternativos buscándoles fuentes de recursos para conceder los subsidios indispensables. Solamente en 1986 el Ministerio derivó a los Municipios de todo el país recursos del orden de los 15 950 000 dólares para la construcción de 20 000 nuevas unidades habitacionales a través de la autoconstrucción. (Véase la ponencia completa sección V, pp. 197 a 202.)

#### 10. La gestión popular en el planeamiento urbano: el caso de Lima

El Perú es un país eminentemente urbano: Lima, con seis millones de habitantes, absorbe el 30% de la población del país. Para atender el crecimiento de la población en los próximos cinco años se necesitarán unas 180 000 nuevas viviendas, cerca de 450 000 nuevos puestos de trabajo, agua y electricidad para más de un millón de personas, esto sin considerar los déficit existentes. Atender la demanda de vivienda y servicios básicos de esa nueva población, en las condiciones corrientes, implicaría movilizar recursos que representarían de 20% a 25% de la deuda externa del país.

Lima está rodeada de desiertos; el 30% de la ciudad no tiene un sistema de agua y desagüe permanente y se abastece de camiones cisterna. De enfrentarse ahora el problema, el costo sería de 2 000 millones de dólares en una primera etapa. Esto da una idea de lo que estaría en juego si en la conducción de la ciudad y la búsqueda de soluciones se siguen aplicando los moldes tradicionales. El mayor desafío está en buscar estrategias que permitan articular al sector público, al privado, a la inversión privada formal e informal, y a las organizaciones de pobladores en la búsqueda de soluciones.

En la medida en que se siga pensando que la participación organizada sirve para reducir los costos o para aportar mano de obra o que debe limitarse a los niveles primarios de decisión, se estará condenando permanentemente a este enorme contingente a no ingresar a las formas de producción, a las instancias de poder y a las estructuras normales de la sociedad. Hay que tender progresivamente a la modificación de los aparatos de gobierno y de decisiones para que el diseño sea consecuencia de formas de decisión paralelas ya existentes. No se trata de hacer maquillaje en el Estado para que registre o incorpore estas formas, sino de producir cambios estructurales de modo que esas instancias que ya participan en la vida nacional tengan un correlato en el diseño de las estructuras del Estado.

En la ciudad de Lima más de la mitad de la población está organizada en comités por manzana, comités de barrio, juntas de barrios, federaciones interdistritales y en una confederación metropolitana. El tercer sector no puede ser visto como una instancia económica, sino como una instancia política.

### 11. La barriada

Las organizaciones populares del Perú desde hace más de 40 años inventaron una forma de resolver el problema del hábitat: la barriada. Con ella se pretende no sólo resolver el problema de la vivienda o de otros servicios básicos, sino construir un nuevo tipo de sociedad.

La gran mayoría de las ciudades peruanas está organizada en barriadas. En Arequipa, la Asociación de Urbanizadores Populares agrupa a todas las comunidades que están construyendo sus viviendas. En Lima existe el distrito San Martín de Porres, que comenzó como un distrito obrero y agrupa hoy a medio millón de habitantes. El distrito de Villa El Salvador, surgido en 1970, reúne ya cerca de 300 000 habitantes. Otro asentamiento humano es el de Huaicán, que apareció hace unos dos años y contiene ahora cerca de 7 000 familias.

El camino no ha sido fácil: estas agrupaciones han debido vencer un cúmulo de obstáculos. El hecho de construir una nueva comunidad solamente puede apreciarse a largo plazo, pero es necesario que este proceso se facilite, eliminando los impedimentos que atentan contra el proyecto popular.

La administración municipal de Lima en los últimos tres años ha acogido esta nueva forma de participación y, gracias al conjunto de soluciones que el pueblo organizado le entrega, ha podido, con un mínimo de recursos, dar los

primeros pasos de solución para cerca de 30 000 familias; los costos de estos proyectos están muy por debajo de los de los programas de lotes y servicios.

En Villa El Salvador --invasión fuertemente reprimida por el Estado-- los pobladores pidieron que se les entregara un arenal para construir sus viviendas. No sólo proyectaron allí sus viviendas, sino un parque industrial en que pudieran colocar sus empresas. La comunidad de Villa El Salvador (el Perú es un país muy escaso de tierras agrícolas) tiene un proyecto para ganarle tierras al desierto. Hace unos cinco años, Villa El Salvador se constituyó en municipio. Todas las decisiones tomadas por la comunidad son aceptadas por el municipio; de esta manera se da una forma de utilización de los recursos que expresa una nueva racionalidad en cuanto a crear soluciones innovadoras para esta población.

En cuanto a financiamiento, también estas comunidades han encontrado formas de ayuda mutua referidas no sólo al ámbito de la vivienda. Se encuentran formas muchas veces muy simples de obtener fondos por medio del pandero, es decir, se reúnen unas familias y levantan un fondo común, que es prestado a cada una de las personas. Estas organizaciones han pedido al Estado la posibilidad de tener fondos rotatorios para satisfacer un conjunto de necesidades de las comunidades. El sistema de las cajas comunales es un elemento muy importante en el Perú; les ha permitido instalar talleres para confecciones y escuelas para adultos. Se han formado 45 000 líderes comunales en Villa El Salvador en sus 17 años de vida, los que tienen funciones en sus respectivas comunidades. El actual Alcalde de la Villa hace 17 años era un profesor universitario que decidió vivir en el arenal, interesado en demostrar que la educación podía cambiar al pueblo y que a través de este tipo de organización se podrían encontrar formas de lograr un proyecto popular con una comunidad estable.

La organización de la barriada ha pasado por muchos estadios, desde la reedición en el medio urbano de las formas de organización campesina, pasando por la imitación de los sindicatos obreros, hasta llegar a los sistemas de autogestión. Emplean un régimen democrático en que las unidades de decisión van siendo progresivamente más grandes. En los proyectos las primeras unidades no van más allá de las 60 familias, las que se van vertebrando hasta alcanzar un tipo de organización mayor en el distrito.

## 12. Voluntad política y participación

Es inconveniente preguntarse si el sector formal es el que debe atender las necesidades de la población o si debe serlo el informal, como si fueran dos entes diferentes y hubiera que optar por uno u otro en vez de plantearse si no es necesario respaldar mutuamente la acción de uno y otro para llegar a soluciones eficaces.

Las cifras sobre Lima podrían aplicarse a cada una de nuestras ciudades latinoamericanas. Muestran que solamente una conjunción de esfuerzos del Estado y la población puede producir soluciones para problemas que van adquiriendo dimensiones cada vez mayores y van escapando a las órbitas de los procedimientos tradicionales.

No es pues correcto plantear que los problemas de habitación conciernen exclusivamente al sector informal, al sector sin ingresos. Son problemas que atañen a la mayoría de la población, al sector informal, al sector formal, al aparato del Estado y al aparato que se mueve a través del sector privado. Hay que tener presente este aspecto para concebir políticas que no sean puntuales y que podrán no basarse en recursos marginales; se necesita un gran esfuerzo de la sociedad para atacar un problema que es de la sociedad en su conjunto.

Tampoco es conveniente para el análisis del problema distinciones demasiado tajantes entre sector formal y sector informal, porque se entrecruzan; en la discusión del Taller se vieron numerosos ejemplos que muestran cómo el sector formal aprovecha frecuentemente al sector informal y recíprocamente cómo el sector informal tiene planos de actividad que corresponden más a la del sector formal que a la del suyo propio.

Lo que debe mover al análisis es la existencia de capacidades y de dificultades ubicadas en diferentes niveles de la sociedad. Pese a que el sector informal tiene enormes capacidades, principalmente su capacidad de organización, ha dado soluciones provisionales y defectuosas, allí donde el sector formal o el Estado no han podido dar solución alguna, y es por eso que la gente no está viviendo directamente debajo de un árbol.

Es preciso considerar dos aspectos fundamentales: el de los recursos económicos y el del asesoramiento técnico. Para potenciar lo que hace la población organizada o desorganizada, el apoyo de ese tipo de recursos podría ser de un grado y de una importancia muy grande.

Es necesaria también la existencia de una voluntad política; muchas medidas o herramientas que se están planteando para llegar a soluciones ya las tienen algunos de nuestros países o las han tenido en sus legislaciones. No se trata pues de saber lo que hay que hacer, sino de tener la voluntad política de hacerlo. El tipo de soluciones buscadas significa redistribuir los recursos de la sociedad en favor de los que tienen menos, lo que significa que los que más tienen deben perder algo. Para ello hace falta un consenso social más allá de un cambio de políticas.

El problema de la habitación es una parte de todo el problema, que no encuentra solución independiente de la solución general. En definitiva la raíz del problema y de su solución están en que cada persona y cada familia tenga la oportunidad a través del trabajo --o sea, que haya empleo y sea adecuadamente remunerado-- de satisfacer sus necesidades vitales mínimas.

### 13. La construcción de viviendas ¿genera empleo e ingreso?

El Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) se ha dedicado a estudiar los mecanismos que permitirían modificar la estructura económica de tal suerte que ésta pueda satisfacer permanentemente las necesidades básicas. Con esa perspectiva se ha analizado el problema de la vivienda y el vínculo que existe entre generación de empleo e ingresos y generación de la capacidad para adquirir vivienda por parte de los grupos más pobres de la sociedad.

Varios gobiernos latinoamericanos ya habían advertido que el sector de la construcción es un gran generador de empleo, sobre todo del empleo que requiere escasa calificación y que, por lo tanto, potencialmente al menos, contrata a los grupos de menores ingresos. De hecho, en estudios sobre alternativas del gasto público se ha observado que el gasto de la construcción de vivienda genera dos veces más empleo que el promedio de todo el resto de las inversiones en los demás sectores, considerando no sólo el empleo en el sector de la construcción, sino también el empleo indirecto, fundamentalmente en la industria que produce materiales para la construcción. Además, el sector público en América Latina maneja por lo menos el 50% del gasto del sector de la construcción; por lo tanto, no sólo es un mecanismo eficaz de generación de empleo, sino que por la alta participación del sector público podría pensarse en políticas de muy rápido efecto.

En primer problema que se plantea es el de la permanencia de los empleos que genera el sector de la construcción: en la medida en que se amplía el período de análisis se advierte que otras formas de gasto público tienden a adquirir mayor importancia en la generación de empleo. Estas están también vinculadas con las actividades de la construcción, como son la construcción de obras de infraestructura social básica, la que tiene efectos multiplicadores a largo plazo sobre el empleo mucho mayores que la construcción de viviendas.

El efecto permanente del sector de la construcción aumenta considerablemente si la inversión inicial se recupera y se reinvierte. Por lo tanto, el carácter permanente o no de los empleos generados depende fundamentalmente de cuánto se recupera de la inversión inicial y qué proporción se vuelve a utilizar en la construcción de vivienda. Si se generan muchos empleos a corto plazo y el sector público se encuentra en condiciones de iniciar este proceso, será una excelente política anticíclica ya que en un ciclo depresivo de la economía el sector público podría aumentar su gasto en vivienda y por esa vía aumentar el empleo y los ingresos de los sectores de menores recursos.

Cabe asimismo preguntarse si la generación de ingreso y renta que se produce al elevar la producción de vivienda beneficia efectivamente a los grupos de menores recursos. En la investigación, que abarcó principalmente a países centroamericanos y del cono sur de América Latina, se vio que apenas 5% del excedente generado por la actividad de la construcción era captado por 80% de la población de menores recursos, o sea que, aunque la actividad de la construcción de viviendas sea muy eficiente en términos de generar empleo, es ineficiente para generar ingresos.

Para obviar este inconveniente el Estado debe tener una mayor intervención para redistribuir los excedentes económicos, lo que podría hacer por la vía tributaria.

También interesa averiguar si el proceso de construcción de viviendas contribuye a aumentar el grado de satisfacción de necesidades básicas y particularmente de vivienda. Hay una contradicción entre generación de empleo e ingreso, por un lado, y producción de vivienda, por el otro. Para aumentar el empleo y el ingreso habría que aumentar el subsidio que el Estado provee a estos grupos; sin embargo, a mayor grado de subsidio no recuperable, menor

será la capacidad del Estado de reinvertir esos recursos, y menor el efecto sobre el empleo a mediano y largo plazo de la construcción. A mayor efecto redistributivo, menor efecto sobre el empleo.

#### 14. El terremoto de 1985 en Chile y la ejecución de planes de emergencia

En Chile las organizaciones no gubernamentales se dedicaban antes a otras áreas, como salud y nutrición. En respuesta a la necesidad surgida por el terremoto de 1985, iniciaron la labor de mejoramiento y construcción de viviendas, actividad que continúa hasta hoy.

En los dos años después del terremoto las instituciones afiliadas a la Iglesia han construido en Chile 17 000 viviendas para los sectores más pobres y si se suman las construidas con el apoyo de otras organizaciones no gubernamentales se llega a un total de 25 000. Se trata en su mayoría de viviendas nuevas o ampliaciones y mejoramientos sustanciales.

Uno de los proyectos, llevado a cabo en plazo muy breve, ofrecía 3 700 soluciones habitacionales. Con él se perseguía canalizar los fondos a los más damnificados por el terremoto (un 90% de los fondos alcanzaron a grupos familiares con ingresos entre 24 y 58 dólares mensuales); aprovechar al máximo los recursos que ofrecía el organismo financiero, es decir, lograr una óptima relación entre calidad de las soluciones habitacionales y cantidad de beneficiarios, lo que llevó a fomentar las tareas de ayuda mutua y autoconstrucción; integrar a los beneficiarios mismos a la ejecución de los programas; y lograr el aprovechamiento óptimo de los recursos locales (reciclaje de materiales) y humanos.

Los comités de autoconstrucción, formados por cuatro a seis familias, fueron los que construyeron las casas. Por la premura del caso, muchas veces se capacitó a los pobladores por medio de la construcción de la primera casa modelo. Había que encontrar la tecnología apropiada y así parte considerable de las casas fue hecha con tecnología del barro mejorada.

Se organizaron fondos rotatorios en los proyectos para asegurar por lo menos en parte la recuperación de las inversiones, la que está destinada a beneficiar a la comunidad.

Entre las principales dificultades figuran la falta de tiempo; la carencia de terreno por parte de los más pobres, a los que hubo que excluir ya que como requisito de ingreso al proyecto se exigía una seguridad de tenencia de por lo menos cinco años; la dispersión geográfica (es difícil organizar la ayuda mutua si no se trata de comunidades vecinas con necesidades más o menos comunes); la falta de aceptación del adobe (con la construcción de la casa modelo los pobladores pudieron verificar las bondades del barro); una capacitación insuficiente, por falta de tiempo y personal; y la escasa recuperación de los fondos rotatorios por los bajos niveles de ingreso y la falta de seguimiento de las instituciones de apoyo.



### 15. Las cooperativas de vivienda en Chile

Acción Vecinal (AVEC) ha acumulado experiencia en Chile en canalizar subsidios estatales a través de cooperativas abiertas de vivienda, como la Cooperativa Cardenal Silva Henríquez. En Chile se valora fundamentalmente el ahorro como requisito indispensable para el subsidio estatal. Por ello los programas no han podido alcanzar a la población más pobre: han atendido a familias con ingresos entre 50 y 100 dólares mensuales. Por medio del ahorro de los grupos y de una estructura administrativa y técnica mínima, esta cooperativa ha logrado construir más de 700 viviendas en tres años, consiguiendo por parte del Estado un número similar de subsidios; están habitando las casas más de 500 familias. (Véanse además pp. 109 a 111.)

### 16. Algunas consideraciones sobre el hábitat popular precario

No hay una disciplina suficientemente amplia como para abordar por sí sola el problema del hábitat y ha habido que recurrir a las ciencias políticas, la sociología, la antropología y la psicología para explicar muchos fenómenos. Para elaborar los marcos operativos ha sido preciso adaptar una serie de conceptos. La investigación se ha valido de la observación directa, con buenos instrumentos de medición diseñados para averiguar cómo es el hábitat popular precario; a la luz de esas indagaciones se ha adaptado la teoría disponible para explicar los fenómenos y proponer medidas.

La Corporación de Promoción Universitaria de Chile ha elaborado instrumentos analíticos para medir las aspiraciones de la población más confiables que la encuesta personal.

Las investigaciones directas han demostrado que, a diferencia del sector formal, para los pobladores pobres hay una simultaneidad entre la decisión de construir una habitación más porque nace un hijo o llega un pariente y el uso de esa obra; en cambio, las clases sociales más pudientes planifican con meses de anticipación.

Para los pobres viene después un proceso de adecuación permanente de la vivienda, que va mejorando con el tiempo. Asimismo, a diferencia de los demás grupos sociales, los más pobres dan valor a la vivienda por lo que es y no por lo que vale, es decir, no importa de qué material sea siempre que satisfaga sus necesidades básicas.

### 17. La pobreza en Guatemala y el compromiso social

A las últimas generaciones se les ha negado un techo digno por la falta de políticas congruentes que den solución al problema de la vivienda. Soluciones técnicas hay muchas --como las casas de madera del Hogar de Cristo en Chile o las plaquetas de concreto prefabricadas de SERVIVIENDA en Colombia-- pero lo que falta es la cooperación de todo el conglomerado nacional.

Los campesinos de Guatemala tienen que hacer trabajar a sus hijos en el corte del café, la caña y el algodón; esos niños ni siquiera tienen una idea de lo que es el confort y de que existe un derecho a tenerlo.

Guatemala tiene una población de ocho millones, con una concentración de 1 800 000 en el área urbana, con un desempleo del 44.2% y con una deficiencia alimentaria que no permite alcanzar los niveles de subsistencia.

Como consecuencia de la falta de políticas para resolver el problema nacional, llegan los pobres a las ciudades produciéndose asentamientos informales sin servicios públicos. Las organizaciones no gubernamentales representan a profesionales nacionales con convicción social que buscan una tecnología adecuada para las soluciones habitacionales en los asentamientos urbanos improvisados de nuestras ciudades. Fundamental es que hagan política para tratar de influir en las esferas estatales, sensibilizando a los funcionarios públicos para que atiendan al grupo destinatario y proponiéndoles modelos de desarrollo alternativo. La iniciativa privada también debe y puede contribuir. El propio sector informal debe organizarse por ejemplo para comercializar sus propios productos, reciclarlos y atender a aquella población que no puede comprar a precios de mercado. También hay que estudiar la forma de canalizar recursos financieros hacia ellos.

En Guatemala, la metrópoli está subvencionada con 28 a 30 dólares por cabeza, mientras que los pueblos más alejados están atendidos con 1.20 dólares; se da una proporción inversa a las necesidades.

El aparato del Estado, creado con recursos de todo el pueblo, debe permitir la participación de aquellos grupos que necesitan de él y que contribuyen a sostenerlo de manera directa o indirecta. Los partidos políticos en sus plataformas prometen medidas de atención al sector popular y este compromiso debe ser exigido posteriormente.

#### 18. Las políticas sociales en Argentina

Los lineamientos de las políticas sociales argentinas luego de repuesto el sistema democrático se basaron en la búsqueda de la participación solidaria de toda la población para actuar no sólo en resguardo de sus derechos e instituciones sino también para propender al mejoramiento de las condiciones especiales de los sectores más postergados y a reencauzar los sistemas productivos, duramente afectados durante largos años por una especulación desmedida, desarrollada a través de un sistema financiero injusto. Ese sistema financiero incidió además profundamente en la conducta individual y colectiva, al acrecentar el individualismo y reducir los espacios para el encuentro, la participación y la acción organizada de los diversos grupos sociales. (Véase también la Sección II, pp. 63 a 70.)

El gobierno se encontró con un aparato productivo desarticulado, obsoleto y con escasa capacidad de respuesta a la competencia, con industrias y comerciantes que se manejaban con un criterio de producir poco y vender caro, y con industrias incapaces de generar fuentes de trabajo. Ni sus redes sociales ni sus organizaciones eran capaces de dar respuesta a las acuciantes necesidades básicas de una migración del campo y de los países limítrofes que se asentaba en las periferias de las ciudades.

Si bien el estrato social que más sufrió era el que menos poseía, el proceso económico militar redujo la capacidad de la clase media, motor por muchos años del desarrollo argentino.

Para los sectores desposeídos se han aplicado diversos programas como el Programa Alimentario Nacional (PAN); el Programa Nacional de Alfabetización; el Fondo Nacional de Medicamentos; y los Planes de Vivienda.

El gobierno ha destacado el nuevo papel de los municipios como instrumento para ejecutar los proyectos surgidos de los pobladores y para articular los programas regionales y nacionales de desarrollo.

#### 19. Programas oficiales para el hábitat en Argentina

Argentina tiene un déficit de viviendas de aproximadamente dos millones de unidades. Varios organismos trabajan por solucionar ese déficit. La Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, que depende del Ministerio de Salud y Acción Social, tiene por función establecer las políticas de vivienda en general y de administrar el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), formado por el 5% del salario de cada trabajador, aportado por el empleador. Los institutos provinciales también se ocupan del financiamiento de la vivienda con fondos que provienen, según las provincias, de juegos de azar y otras fuentes. (Véase pp. 74 a 83 supra.)

La Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, con los Institutos Provinciales de Vivienda, ejecuta programas de viviendas terminadas para cooperativas o para demanda en general, con equipamiento e infraestructura; viviendas progresivas para los adjudicatarios de menores recursos agrupados en cooperativas, otorgándose el préstamo al grupo cooperativo; de vivienda cáscara, vivienda rural para aborígenes, viviendas para pequeñas comunidades productivas; compra de tierras (cada provincia está formando su banco de tierras); y rehabilitación de zonas de emergencia o zonas deprimidas. Organiza también programas de emergencia para sismos o inundaciones, de trámite muy rápido, donde cada provincia directamente solicita el crédito. Se está manejando un préstamo del BID para infraestructura en zonas donde la cantidad de habitantes hace imposible la creación de nuevos núcleos habitacionales.

FONAVI entregó 42 000 viviendas en 1987 y hay en construcción en distintas etapas 83 000. Están ya financiadas y a punto de comenzarse 40 000 viviendas más en todo el país.

Otro organismo de importancia es el Banco Hipotecario Nacional cuyos fondos provienen del Tesoro Nacional. Atiende a los sectores de muy bajos ingresos que no pueden acceder a FONAVI.

Entre los planes comunitarios que tiene en marcha el Banco figuran los siguientes:

- Plan Centenario, para los sectores informales, de bajos ingresos, con un salario de uno a cuatro salarios mínimos. Es un préstamo que se otorga

personalmente o a grupos mancomunados para ampliaciones, reformas y construcción del núcleo sanitario.

- Plan Techo, similar al anterior, dedicado a grupos organizados en cooperativas, para compra de materiales. Estas cooperativas tienen un trabajo previo de organización. Solicitan al Banco un crédito con el componente de la autoconstrucción.

- Reactivación 2. Es un programa de viviendas progresivas para 50 o menos unidades. Es presentado directamente por las cooperativas, que son las que solicitan el crédito al Banco. Para ello tienen que tener la tierra, el proyecto y quien construya las viviendas. La recuperación mensual no debe superar el 20% del ingreso familiar. Las viviendas se entregan también en comodato, si la familia lo necesita.

- Reactivación 3, todavía no ha comenzado. Trata de compensar la falta de trabajo de los profesionales y de las pequeñas empresas. Debe ser presentado por un consorcio o una cooperativa de hasta cinco miembros, con un arquitecto y un contador.

El Banco Hipotecario Nacional ha atendido 200 000 soluciones habitacionales en el último período; hay 28 000 viviendas de Reactivación 2 en marcha. El BHN maneja menos fondos que el FONAVI, pero se ha aguzado el ingenio para alcanzar mayor cantidad de soluciones habitacionales con la menor inversión posible.

## 20. El Banco del Desarrollo de Chile

El Cardenal Silva Henríquez fue el inspirador del proyecto del Banco actual, orientado a servir a los sectores marginados del sistema financiero tradicional. Se creó en 1983 y es un banco totalmente privado que aspira a ser un banco de asociados. En ahorro para la vivienda registra más de 28 000 cuentas y ha otorgado cerca de 7 000 créditos hipotecarios. En el trabajo con grupos organizados se han financiado más de 12 000 viviendas. (Véase la ponencia completa supra, pp. 203 a 207.)

## 21. Otras observaciones

Se mencionó asimismo en el Foro la experiencia de reconstrucción urbana a raíz del terremoto de 1985 que afectó a gran parte de las viviendas en arrendamiento del centro de la ciudad de México. Se demostró allí la posibilidad de la construcción de viviendas en autogestión y con participación democrática. Una experiencia similar fue la de la asistencia técnica de AVE en la provincia de Córdoba, Argentina.

Se describió el trabajo de CIMADE, organismo ecuménico francés que se ocupa de la vivienda social en Chile (comuna de La Pintana) y que abarca un universo de 1 000 personas. Las viviendas tienen componentes prefabricados y son construidas por ayuda mutua. Los costos son de 40 dólares por metro cuadrado para casas de dos pisos y 46 m<sup>2</sup>. CIMADE ha editado un Manual de técnicas mixtas de construcción en madera y tierra.

VIII. PALABRAS DE CLAUSURA PRONUNCIADAS POR EL SR. RICARDO JORDAN,  
JEFE DE LA UNIDAD CEPAL/CNUAH DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Me corresponde la ingrata tarea de decir algunas palabras para clausurar las reuniones en que Uds. han participado en los últimos días: ingrata porque de alguna manera significa despedirnos, si bien sin decir "adiós", expresando un esperanzado "hasta luego". Después de hoy volvemos cada uno a su rumbo, a su "cosa" y a su casa. Pero volvemos, al menos los que laboramos en esta casa, enriquecidos con nuevos conocimientos que Uds. han aportado y con nuevas o renovadas amistades.

Durante casi dos semanas personas provenientes de diferentes regímenes y no sólo de América Latina, que se inscriben en distintas vertientes ideológicas y que se desempeñan en instituciones u organismos de la más variada gama, han intercambiado ideas con calor humano y altura de miras y, sobre todo, con un gran respeto por las opiniones de los demás, sobre una multiplicidad de asuntos vinculados al tema que nos convocó. Ese tema, como ya lo dijo el Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, Sr. Gert Rosenthal, es extraordinariamente complejo y puede ser analizado desde muchas perspectivas. La diversidad de situaciones personales y la complejidad del tema no fueron, sin embargo, óbice para que los participantes, a muy breve andar, alcanzaran consensos sobre fenómenos y problemas que afectan --cierto que con matices diferentes-- a todos los países de esta región. Tampoco fueron un obstáculo para lograr consensos y compromisos, algunos de los cuales de manera muy breve me parece conveniente rescatar en esta oportunidad: en primer lugar, se reconoció que la crisis actual no es sólo de naturaleza económica y que, además, en buena medida, es producto de situaciones problemáticas de arrastre, de tipo estructural, que históricamente han caracterizado el desarrollo económico y social de los países de la región. De esta idea se desprende que muchos de los efectos de la crisis serán permanentes. Por lo mismo, será necesario tenerlos presente en el diseño de las políticas futuras de desarrollo. Esto plantea el desafío de buscar formas de acción diferentes a las tradicionales. Este desafío supone la búsqueda de nuevos instrumentos y de formas institucionales que permitan aprovechar recursos naturales, capacidades humanas y características culturales hoy insuficientemente utilizadas.

En segundo lugar, el rechazo a la aproximación sectorial, al llamado problema de la vivienda y la calidad del hábitat. Ello porque nos asiste el convencimiento de que ese problema, así como las actividades realizadas por quienes se ven afectados por situaciones de carencias en este campo, se inscriben en un fenómeno social: el de la masificación de la pobreza y el ensanchamiento de la brecha entre los que tienen acceso a la cultura, al

poder y a los medios de satisfacer --normalmente con creces-- sus necesidades, y aquellos que no lo tienen y que se ven imposibilitados de satisfacer sus necesidades básicas con los medios convencionales.

En seguida el reconocimiento de que la resolución de las situaciones de pobreza pasa por la participación informada, consciente y organizada de los propios afectados: participación que para ser tal exige formas políticas, económicas y de convivencia social realmente democráticas y requiere de una densificación creciente de las organizaciones de la sociedad civil. Ello a su vez significa la necesidad de buscar formas de estructuración del Estado que tengan perfiles que respondan a la necesidad de integración en un solo todo social de esas organizaciones.

Lo anterior, según se afirmó en las reuniones, exige una voluntad política y un acuerdo social y requiere devolver al hombre latinoamericano su papel protagónico en la búsqueda de condiciones de vida mejores y más equitativas.

Esto requiere --como se dice en las conclusiones del Taller que antecedió a este Foro-- un esfuerzo conjunto de pueblos y gobiernos, así como de la comunidad internacional para crear, poner en marcha y consolidar estilos de desarrollo, formas de convivencia y regímenes políticos que estén orientados a favorecer a las grandes mayorías populares y que estén fundados en principios de solidaridad, justicia y paz.

Los participantes en este encuentro se han comprometido explícitamente con esta tarea y convocan "a todos los que comparten estos objetivos, a recorrer juntos este camino de lucha y esperanza".

Me resta agradecer nuevamente a la fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y al Banco del Desarrollo el apoyo invaluable que nos han prestado y por su participación en este seminario.

Igualmente, aunque pueda interpretarse como un autoelogio, quiero agradecer a mis compañeros de trabajo Adriana Recart, Edgar von Knebel y Alfredo Gastal, así como a los otros funcionarios que nos han acompañado, por el esfuerzo desplegado.

Finalmente quiero reiterar mis muy sinceros agradecimientos a Uds. por su generosa respuesta a nuestra invitación. Su presencia aquí significa un gran apoyo para nosotros y nos compromete a redoblar nuestros modestos esfuerzos por lograr mejoramientos sucesivos en la calidad del hábitat y, por esa vía, en las condiciones de vida de los grupos más desposeídos de la sociedad.

## Anexo I

## EVALUACION DEL SEMINARIO POR LOS PARTICIPANTES

1. ¿Ud. ha participado en el?:
 

Taller:	71%
Foro:	94%
  
2. ¿Cuándo recibió la información sobre su asistencia al seminario?
 

- un mes antes o más:	25.0%
- entre dos semanas y un mes:	37.5%
- menos de una semana:	6.3%
  
3. De los cinco temas del taller, ¿cuáles recibieron, a su juicio, mejor tratamiento?
 

- Elaboración de estrategias integrales para activar el sector informal:	41.2%
- Mecanismos de interacción y negociación de los diferentes actores:	29.4%
- Estimular la cooperación regional entre instituciones de promoción:	5.9%
- Analizar críticamente los sistemas financieros actuales de vivienda:	11.7%
- Proponer medidas para reforzar la participación del sector informal:	23.5%
  
4. En su opinión los temas elegidos ¿respondieron a sus expectativas?
 

Sí:	82.3%
No:	5.9%
  
5. ¿Cómo le pareció la metodología aplicada en el Taller?
 

Adecuada:	64.7%
Inadecuada:	5.8%
  
6. ¿Cómo le pareció la metodología aplicada en el Foro?
 

Adecuada:	64.7%
Inadecuada:	23.5%
  
7. Inadecuada ¿por qué?
  - faltó el trabajo en grupo
  - poco tiempo de debates
  - mucha formalidad

8. ¿Considera que estuvieron representados todos los perfiles institucionales de la temática del hábitat?

Sí:	11.7%
No:	76.4%

¿A quién debería haberse incorporado?

- a organismos de pobladores	58.8%
- a sectores empresariales vinculados a la construcción	47.0%
- al sector público	52.9%
- otros ¿quiénes?	
- universidades	17.6%

9. ¿Cree Ud. que debería repetirse un seminario de estas características?

Sí:	100%
-----	------

10. ¿Considera que el seminario ha sido de utilidad para su trabajo personal y el de su institución?

Sí:	100%
-----	------

11. ¿Qué opinión le merece la coordinación del seminario?

Muy buena:	41.2%
Buena:	52.9%

12. ¿Le parecieron adecuados los lugares donde se realizaron el Taller y el Foro?

Adecuado:	94.1%
Inadecuado:	5.8%

13. Respecto a la visita de proyectos, le pareció:

Suficiente:	11.8%
Insuficiente:	41.2%



## Anexo II

## PROGRAMA DE LA PRIMERA PARTE DEL SEMINARIO (EL TALLER)

(Baños del Corazón, Chile, 16 a 20 de marzo de 1987)

Lunes, 16 de marzo

- 9:30 hrs. Apertura e introducción al tema
- Bernd Breuer
  - Ricardo Jordán
  - Fernando Osorio
  - Edgar von Knebel
- 11:00 hrs. Las empresas de interés general de los sindicatos obreros alemanes: el caso de la Neue Heimat
- Cinthia Worschitz
- 11:45 hrs. Organización de los grupo
- 15:30 hrs. Mesa Redonda. Tema 1  
Estrategias integrales que permitan activar la potencialidad de desarrollo del sector informal y sus formas de participación en el mejoramiento de la calidad del hábitat
- Carlos Holguín
  - Bernd Breuer
  - Benjamín Nahoum
  - Alfredo Gastal
  - Andrés Necochea
- 16:30 hrs. Debate
- 17:45 hrs. Inicio del trabajo en grupo

Martes, 17 de marzo

- 9:00 hrs. Presentación de ponencias. Tema 2  
Mecanismos de interacción y negociación de los diferentes actores sociales en los planos local y nacional
- Diego Robles
  - Elena Díaz
  - Pompilio Torres
  - Mario Rosales
- 11:15 hrs. Debate
- 16:00 hrs. Reinicio del trabajo en grupo
- 20:00 hrs. Término de los trabajos

Miércoles, 18 de marzo

- 9:00 hrs. Presentación de ponencias. Tema 3  
Medidas para reforzar la  
participación del sector informal  
en el campo de la vivienda para  
los más pobres
- Ismael Castro
  - Alejandro Florián
  - Susana Murphy
  - Roberto Costa
  - Lourdes Medina
  - Gustavo Donoso
- 11:15 hrs. Debate
- 16:00 hrs. Reinicio del trabajo en grupo
- 20:00 hrs. Término de los trabajos

Jueves, 19 de marzo

- 9:00 hrs. Presentación de ponencias. Tema 4  
Sistemas financieros actuales de  
vivienda para los sectores de  
bajos ingresos: críticas y  
perspectivas
- Mauricio González
  - Jorge Jourdán
  - Arnaldo Tamayo
  - Trini Moreno
  - Fernando Lavandero
  - Fabio Eraso
  - Teodoro Sinkosky
- 11:15 hrs. Debate
- 15:00 hrs. Reinicio de trabajos en grupo.  
Redacción de las conclusiones y  
recomendaciones
- 18:00 hrs. Discusión en grupo de las  
conclusiones y recomendaciones  
y redacción

Viernes, 20 de marzo

- 8:30 hrs. Redacción del documento de  
conclusiones y recomendaciones
- 11:00 hrs. Debate y redacción final.  
Formulación de preguntas  
relacionadas con temas del Foro
- 15:00 hrs. Cierre del Taller

## Anexo III

## PROGRAMA DE LA SEGUNDA PARTE DEL SEMINARIO (EL FORO)

(Santiago de Chile, 24 a 26 de marzo de 1987)

Martes, 24 de marzo

- 9:30 hrs. Inauguración
- Sr. Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL
  - Sr. Adolfo Ederer, Consejero Económico de la Embajada de la República Federal de Alemania
  - Sr. Bernd Breuer, Representante de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional
- 10:30 hrs. Introducción al tema
- Sr. Jorge Francisconi, Gobierno del Estado de Rio de Janeiro
  - Sr. John Durston, División de Desarrollo Social, CEPAL
- 11:30 hrs. Presentación de las conclusiones del Taller
- Sr. Mauricio González
- 14:00 hrs. Mesa Redonda  
La inclusión del sector informal en la puesta en práctica de las políticas de vivienda para los grupos de bajos ingresos
- Sr. Rudolf Wasem, RFA
  - Sra. Ofelia de Zeff, Argentina
  - Sra. Clarissa Hardy, Chile
  - Moderador: Sr. Eudoro González, Venezuela
- 15:15 hrs. Síntesis del moderador
- 15:30 hrs. Debate
- 19:00 hrs. Recepción ofrecida por la Embajada de la República Federal de Alemania

Miércoles, 25 de marzo

- 9:00 hrs. Mesa Redonda  
Los sistemas formales de producción de vivienda para los grupos de bajos ingresos: ¿mecanismo efectivo de desarrollo social u obstáculo para la eliminación de la pobreza?
- Sra. Marlene Fernandes, Brasil
  - Sr. Jorge Ruiz de Somocurcio, Perú

- Sr. Benjamín Nahoum, Uruguay
- Sr. Alvaro García, Chile
- Moderador: Sr. Jaime Espinosa, Perú

10:15 hrs. Síntesis del moderador

10:30 hrs. Debate

14:00 hrs. Mesa Redonda

Los sistemas informales de producción de vivienda de los estratos de bajos ingresos: ¿un camino hacia una solución?

- Sra. Petra Mueller-Guercke, Chile
- Sr. Sergio Wilson, Chile
- Sra. Joan MacDonald, Chile
- Sr. Mauricio González, Guatemala
- Sr. Diego Robles, Perú
- Moderador: Sr. Andrés Necochea, Chile

15:45 hrs. Síntesis del moderador

16:00 hrs. Debate

Jueves, 26 de marzo

10:00 hrs. Tema: Políticas de financiamiento habitacional en Argentina

- Sr. Horacio Fischer, Argentina
- Sra. Beatriz Becerra, Argentina

11:00 hrs. Debate

16:00 hrs. Las ideas centrales y la filosofía de un banco de desarrollo: el caso del Banco de Desarrollo de Chile

- Sr. Vicente Caruz, Chile

17:00 hrs. Palabras de cierre

- Sr. Bernd Breuer, DSE
- Sr. Ricardo Jordán, CEPAL

18:00 hrs. Clausura

Su Eminencia Raúl Cardenal Silva Henríquez

## Anexo IV

## LISTA DE PARTICIPANTES

1: Participantes en el TallerArgentina

Jorge Antonio Soto Jourdán  
 Coordinador Area Salud  
 Vicaría de Promoción del  
 Arzobispado de Santa Fe  
 Santa Fe

Teodoro Daniel Sincosky  
 Responsable Financiero del  
 Instituto Patagónico de Desarrollo  
 Social (IMPADES)  
 Trelew (Prov. de Chubut)

Colombia

Fabio Cécil Eraso Benavides  
 Dirección de Proyecto: Fondo  
 Financiero de Apoyo a las  
 Microempresas  
 Pasto (Nariño)

Carlos Holguín Sardi  
 Senador del Congreso Nacional  
 Cali

Lourdes Medina Hernández  
 Directora Departamento Trabajo  
 Social  
 SERVIVIENDA  
 Bogotá

Chile

Elena Díaz Martínez  
 Dirigente Poblacional  
 AVEC  
 Santiago

Susana González de Murphy  
 Coordinación General  
 Fundación Vivienda y Comunidad  
 Buenos Aires

Alejandro Florián Borbon  
 Asesor Dirección Ejecutiva  
 FEDEVIVIENDA  
 Bogotá

Trini Moreno de Landerretche  
 Planificador Urbano  
 Coordinador Oficina Programas  
 Especiales  
 Banco Central Hipotecario  
 Bogotá

Gustavo Donoso Castro  
 Programas de Vivienda  
 Area de Talleres Laborales  
 Juveniles  
 Fundación Missio  
 Santiago

Andrés Necochea Vergara  
 Profesor Titular de la Universidad  
 Católica  
 Santiago

Fernando Lavandero de la Fuente  
 Gerente Inmobiliario  
 Banco del Desarrollo  
 Santiago

Guillermo Rosenbluth López  
 Investigación Social  
 CEPAL  
 Santiago

#### Ecuador

Mario Rosales Ortega  
 Jefe de Investigaciones  
 Centro Latinoamericano de  
 Capacitación y Desarrollo de los  
 Gobiernos Locales (CELCADEL)  
 Quito

Leónidas T. Salgado Subia  
 Director Regional  
 Junta Nacional de la Vivienda  
 Quito

Arnoldo Tamayo Ochoa  
 Jefe Nacional de Análisis de  
 Proyectos y Fiscalización  
 Banco Ecuatoriano de la Vivienda  
 Quito

Roberto Costa Prats  
 Director  
 Viviendas Hogar de Cristo  
 Guayaquil

#### El Salvador

Ismael Castro Velázquez  
 Jefe de Finanzas, Promoción Humana y  
 Vivienda Popular  
 FUNDASAL  
 San Salvador

#### Guatemala

Mauricio González Juárez  
 HODE - Hogar y Desarrollo  
 Guatemala

#### Honduras

Pompilio Torres López  
 Gerente General  
 Federación Hondureña de  
 Cooperativas de Vivienda Ltda.  
 FEHCOVIL  
 Tegucigalpa

#### Perú

Diego Robles Rivas  
 Director de  
 PLADES/IDEAS  
 Lima

#### Uruguay

Benjamín Nahoum Abouaf  
 Coordinador Sector Vivienda  
 Centro Cooperativista Uruguayo  
 (CCU)  
 Montevideo

2. OrganizadoresNaciones Unidas

Alfredo Gastal  
Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos  
Santiago de Chile

Ricardo Jordán  
Jefe de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de  
Asentamientos Humanos  
Santiago de Chile

Edgar Von Knebel Doeberitz  
Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos  
Santiago de Chile

Fernando Osorio Molinski  
Oficial de Enlace DSE/CEPAL  
Santiago de Chile

República Federal  
de Alemania

Bernd Breuer  
Encargado del Programa  
Sección de Financiación del Desarrollo  
Centro de Desarrollo Económico y Social  
Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional -  
DSE  
Berlín

Cinthia Worschitz  
Funcionaria de la Fundación Alemana para el  
Desarrollo Internacional - DSE  
Berlín

3. Participantes en el Foro

(Al Foro asistieron además los participantes en el Taller.)

Argentina

Beatriz Elisa Becerra  
Directora del Banco Hipotecario  
Nacional  
Buenos Aires

Gabriela Irma Zappino  
Asistencia Técnica AVE  
AVE SEHAS  
Córdoba

Horacio Fischer G.  
Asesor del Ministerio de Bienestar  
Social de Mendoza  
Mendoza

Ofelia de Zeff  
Directora Ejecutiva del INDES  
Instituto de Desarrollo Económico y  
Social  
Presidenta del "Encuentro" de  
ONG/Argentina  
Buenos Aires

Brasil

Marlene Allan de Souza Fernandes  
Asesora Ministerio de Desarrollo  
Urbano y Medio Ambiente  
Rio de Janeiro

Jorge Francisconi  
Asesor del Gobierno del Estado de  
Rio de Janeiro  
Brasilia

Chile

Vicente Caruz  
Gerente General del  
Banco del Desarrollo  
Santiago

John Durston  
CEPAL  
División de Desarrollo Social  
Santiago

Alvaro García  
PREALC/OIT  
Santiago

Clarissa Hardy  
Programa de Economía del Trabajo  
(PET)  
Santiago

Joan MacDonald Maier  
Corporación de Promoción  
Universitaria  
Santiago

Regina Massai Cruzat  
Universidad de Chile (PRIEN)  
Santiago

Petra Mueller Guercke  
Asesoría Técnica y Promoción  
Comunitaria de CARTAS  
Santiago

María Susana Nicolini Saifen  
Asentamientos Humanos  
CELADE  
Naciones Unidas  
Santiago

Raúl O'Ryan Gallardo  
Investigador Programa de  
Investigaciones en Energía  
PRIEN/Universidad de Chile  
Santiago

María Elena Ovalle Molina  
Directora del Instituto de  
Estudios Bancarios  
Santiago

José Polanco Varas  
Asistente Social  
Director de Relaciones  
Institucionales  
Banco del Desarrollo  
Santiago

Guillermo Rosenbluth  
CEPAL  
División de Desarrollo Social  
Santiago

Ramón Santelices Telco  
Jefe Area Operaciones CANAVICOOP  
Santiago

Miguel Santibáñez  
JUNDEP  
Santiago

Jorge Scherman Files  
Programa de Economía del Trabajo  
Santiago

Vicente Sota  
CEMADE  
Santiago



Josse Van der Rest  
Servicio Latinoamericano y Asiático  
de Vivienda Popular  
Hogar de Cristo  
Santiago

Sergio Wilson  
AVEC  
Santiago

México

Arturo Castro Juárez  
Asesor Técnico de COPEVI, A.C.  
México, D.F.

Perú

Jorge Ruiz de Somocurcio  
Centro de Investigaciones y  
Proyectos  
CIPUR  
Lima

Jaime Espinosa Garreta  
Asesor ALIDE  
Asociación Latinoamericana de  
Instituciones Financieras de  
Desarrollo  
Lima

Venezuela

Eudoro González Romero  
Diputado Congreso Nacional  
Caracas

República Federal de Alemania

Rudolf Wasem  
GTZ  
Sociedad Alemana de Cooperación  
Técnica  
Eschborn





