

---

## REALIDADES Y PERSPECTIVAS DE LA VIVIENDA POPULAR EN AMERICA LATINA<sup>1</sup>

Por: Gilberto Arango E.<sup>2</sup>

### 1. La coyuntura actual de la vivienda y el inmediato futuro:

El fenómeno de la urbanización ocurrido en la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos 30 años, exceden en mucho las predicciones hechas por los estudiosos del fenómeno en los años 50, período en el cual se ensayaron los primeros programas masivos de solución, pretendidamente capaces de absorber las corrientes migratorias en ese momento previsibles. En América Latina la población de las ciudades de más de 1 millón de habitantes aumentó de aproximadamente 15 millones en 1950 a cerca de 55 millones en 1970. En otros términos, el crecimiento urbano en América Latina ha traído como consecuencia que el porcentaje de población que vive en las principales ciudades se haya elevado de 9.6% en 1950 a 20% en 1970. Esto ha ocasionado que buen número de países en solo 30 años hayan cambiado radicalmente su distribución poblacional mediante la urbanización masiva de la población rural.

De todo este gigantesco contingente de nuevos habitantes urbanos, en promedio, alrededor de un 40% de las áreas urbanas mayores de la región, se alojan en asentamientos precarios; los cuales en algunos países representan el 60% y más del total de la construcción urbana.

Si a lo anterior agregamos que el aporte del Estado y del "sector formal" en la provisión del alojamiento para este gran incremento de la población urbana, apenas si ha logrado, coyunturalmente, aliviar las presiones ejercidas por los estratos medios y obreros laboralmente más estables; dejando de lado en muchos casos hasta un 50% de la población; la cual en razón de sus bajísimos ingresos no pueden acceder al mercado formal de la vivienda, debiendo recurrir a alguna de las opciones que ofrece la urbanización no institucional o informal. Cabe entonces preguntarse ante esta situación: hacia donde es necesario dirigir los esfuerzos de indagación y exploración de nuevas alternativas que permitan no solo

---

<sup>1</sup> Presentado en el Taller Latinoamericano No. 5 y 6 del Programa de Estudios para la Vivienda en América Latina – PEVAL, realizado en 1983

<sup>2</sup> Docente PEVAL – Universidad Nacional de Colombia

aliviar la acumulación de los problemas ya creados; sino también principalmente prever lo que aún resta por venir<sup>3</sup>.

Es evidente en consecuencia que la respuesta dada por el aparato estatal y en general el sector formal hasta el presente, en la mayoría de los países latinoamericanos de alto nivel de urbanización, dista mucho de ofrecerse como una alternativa realista frente a la magnitud de los problemas habitacionales; menos aún si se tiene en cuenta que no se vislumbran en el corto plazo perspectivas de cambio socio-político que supriman las causas generadoras de estos problemas: reformas agrarias que pudieran plantear una más adecuada redistribución de la población en el territorio, reformas urbanas que permitieran un adecuado planeamiento de las ciudades y mejor distribución de recursos básicos como el suelo urbano, que es hoy tal vez el mayor impedimento a las políticas de provisión de vivienda; en fin reformas políticas y sociales que permitieran garantizar un reparto equitativo y democrático de los ingresos y las oportunidades.

Es así como, los esfuerzos por parte del sector estatal, en general se han limitado a ajustar sus soluciones habitacionales a las crecientes restricciones del mercado interno de los insumos y recursos básicos y a los condicionantes de las agencias internacionales de crédito; sin tocar para nada la pervivencia de estructuras sociales y económicas obsoletas e ineficientes, las cuales son el verdadero obstáculo a la solución de los problemas de las grandes mayorías. Esta política del "ajuste" se expresa en la gradual minimización de los estándares habitacionales en los programas oficiales, la adopción de la autoconstrucción como el mecanismo más indicado para la disminución de costos y en fin, en toda suerte de políticas tendientes a descargar en el usuario las cargas que ocasionan el aumento permanente de los precios del suelo, los costos financieros, así como de los insumos básicos y finalmente de los costos indirectos ocasionados por la burocratización excesiva y la complejización de los trámites oficiales.

Los efectos prácticos de esta situación se manifiestan en la permanente profundización de situaciones contradictorias como las siguientes:

- La población de bajos ingresos beneficiaria de los programas oficiales de estándares mínimos, deben por lo general absorber costos directos e indirectos que proporcionalmente son equipables a los de la vivienda de ingresos altos. Esto sin tener en cuenta los altos costos de localización ocasionados por la localización periférica que es usual en este tipo de

---

<sup>3</sup> Con las tendencias actuales hacia el año 2.000 las grandes ciudades latinoamericanas albergarán 220 millones de habitantes es decir el 37% de su población total; población ésta última que apenas mostrará una leve declinación en su crecimiento (del 2.8% actual al 2.4%) hacia el quinquenio 1.985-2.000.

programas.

- No obstante la política de minimización de estándares, los programas de más bajo costo, normalmente dejan por fuera los sectores poblacionales que pretenden beneficiar. Esto quiere decir que va en aumento el porcentaje de familias que no son sujeto de crédito.
- Desde el punto de vista cualitativo, los programas oficiales, cada vez se alejan más de las soluciones que propician un desarrollo integral de la comunidad y muy por el contrario se acercan al umbral que da el paso definitivo a la urbanización de la miseria.

Por su parte la alternativa que pudiéramos llamar "popular" que bajo sus distintas modalidades y denominaciones: invasiones, barrios ilegales, pueblos jóvenes, inquilinatos, conventillos favellas, barrios piratas, etc. ha sido desde el punto de vista cuantitativo la opción que ha hecho posible el alojamiento de la mayoría de nuevos pobladores urbanos; en el terreno cualitativo adolecen de innumerables carencias en el campo físico; y son causa de múltiples patologías sociales; al tiempo que ocasionan profundas deseconomías sociales de fuerte impacto en la economía de sus moradores y en las estructuras urbanas de las que forman parte.

Frente a este panorama, cabe preguntarse, en la perspectiva de los próximos años, qué tiempo de respuestas en el campo de la vivienda, qué propuestas de solución urbanísticas y en el campo socio-económico es necesario explorar y poner en operación, de tal manera que se logre responder a las futuras demandas de un proceso urbanizador no concluido y al mismo tiempo invertir las tendencias regresivas de una urbanización caótica actual.

Es evidente que tal tipo de soluciones deben ser necesariamente el resultado de acciones en múltiples frentes: social, político y económico, tecnológico y cultural; de las cuales, muchas de ellas pasan por profundas transformaciones que tocan puntos neurálgicos de la estructura social vigente en la mayoría de los países latinoamericanos y que son hoy los principales impedimentos a una política habitacional coherente: control del suelo urbano, estructura financiera, desarrollo económico y tecnológico, políticas de empleo y redistribución de los ingresos, participación democrática de las comunidades en las decisiones etc.

De cualquier manera, si bien este ámbito de las acciones son las que habrán de determinar la supresión de los impedimentos estructurales al desarrollo social general; es igualmente claro que el nivel de los problemas ya creados en el medio ambiente urbano actual, en el cual

cualquier acción tiene la característica de constituirse en un hecho físico de gran perdurabilidad en el tiempo, exigen de un proceso continuado de producción de propuestas alternativas, que al tiempo que permitan sortear los problemas del momento, creen las condiciones para poder responder realista y no discursivamente a coyunturas propiciadas por eventuales cambios positivos en el ámbito estructural.

Con lo anterior se quiere señalar que resultaría inocua cualquier acción que por ejemplo se tome con respecto a facilitar el acceso al suelo urbano para programas de vivienda popular, si al mismo tiempo no se cuenta con una política de acción para con las comunidades beneficiadas o se carece de propuestas tecnológicas adecuadas para la implementación de dichos programas.

## **2. Perspectivas:**

El Seminario de Vancouver de 1975, conocido como el inter-hábitat, marcó una época de especial significación en la discusión sobre la problemática de la vivienda en los países del 3er. mundo. En América Latina los efectos de este acontecimiento aún se viven bajo la forma de algunas políticas oficiales, nuevas teorías y propuestas de solución ó realizaciones de muy diversa índole, lo que aún no han sido evaluadas suficientemente.

En líneas generales y de manera breve, podrían resumirse algunos de los planteamientos que han alimentado estas realizaciones prácticas o planteamientos teóricos de la siguiente manera:

- a. Reivindicación del derecho de la comunidad en los procesos de toma de decisiones respecto a su hábitat y reconocimiento de sus valores socio-culturales como componente básico del mismo.
- b. Llamado a la redefinición del papel del Estado con relación a las políticas habitacionales, mediante una acción descentralizadora de su gestión y al mismo tiempo mediante el señalamiento de los ámbitos precisos en los cuales su función es indispensable como soporte a la acción de la comunidad y del grupo familiar.
- c. El reconocimiento de las potencialidades que ofrece la acción de comunidades organizadas bajo criterios autogestionarios y la conveniencia de la ayuda mutua como el mecanismo más indicado para la producción de un hábitat que estimule un sentido comunitario positivo. Esto por oposición a las prácticas de la autoayuda o autoconstrucción individual, las cuales conducen a fomentar un individualismo contraproducente.

- d. El llamado al reconocimiento de los "asentamientos irregulares" ó "espontáneos" como parte integrante de la realidad urbana, cuyas modalidades, características, procesos de generación y evolución se desconocían debido a la persistente negativa a su reconocimiento institucional por parte de la mayoría de las autoridades gubernamentales de los países en desarrollo. En respuesta a esta situación, se señaló la necesidad de estudiar estos asentamientos en los campos: físico, económico, social, cultural, antropológico, etc., en la idea de poder ofrecer en el corto plazo, nuevas alternativas de solución más ajustadas a las particularidades contextuales de cada localidad.
- e. Con base en el espíritu de los nuevos planteamientos, se convocó a desarrollar una óptica evaluativa de los programas agenciados por el Estado, en la perspectiva de evitar que se repitieran los errores del pasado, y se mejoraran así mismo las soluciones hacia el futuro.

Estos y algunos otros planteamientos han venido marcando desde su época a esta parte la discusión y de alguna manera las realizaciones en torno a la vivienda popular en América Latina. Sin embargo, es preciso señalar que aún no se perfilan los efectos prácticos de estos planteamientos en una medida significativa, las razones de ello podrían explicarse en lo siguiente:

- La resistencia de las agencias de vivienda oficiales, a transformar sus prácticas centralizadoras y autoritarias.
- La persistente renuncia oficial a la implementación de reformas sustanciales en lo político y económico que allanen el camino para la supresión de las barreras que impiden a los grupos de bajos ingresos acceder a los recursos básicos y las oportunidades.
- La insistencia de prácticas políticas de manipulación de las comunidades pobres.
- La presión impositiva de las agencias de crédito internacional hacia el favorecimiento de determinadas políticas y desestímulo de otras, independientemente de su conveniencia o no.
- Incapacidad técnica y profesional para responder a las realidades complejas que plantea la vivienda popular; y en consecuencia la persistencia de una visión profesionalista institucionalizada capaz solo de responder a procesos centralizados y convencionales de provisión de vivienda.

En síntesis se podría afirmar que los postulados de vancouver en la casi totalidad de los países latinoamericanos, no han tenido cabida más allá de

un nivel discursivo y en ocasiones demagógico.

No obstante esto, aspectos relevantes de estos planteamientos sumados a la acumulación de experiencias de tipo local han servido de alimento a la formación de grupos autónomos de trabajo con comunidades, cooperativas de vivienda, asociaciones de vivienda, etc. que en acuerdo con las realidades propias de cada contexto se han venido constituyendo en varios países o consolidando en otros. Este fenómeno parece estar señalando un nuevo rumbo al tratamiento del problema habitacional, el cual de continuar desarrollándose se perfila como un campo de trabajo y experimentación realmente renovador.

Estas organizaciones o equipos de trabajo, tienen como característica general, el hecho de que se proponen un replanteo a fondo de las soluciones habitacionales existentes, hayan sido éstas realizadas por el Estado, el Sector Privado o de los pobladores mismos.

El universo de problemas que estas organizaciones enfrentan y la misma variedad que ellas presentan, según sea su origen, la postura ideológica que las sustenta o sus particulares experiencias, han debido cuestionarse alrededor de aspectos como los siguientes:

- Autogestión comunitaria, sus límites y posibilidades.
- Redefinición del papel del Estado como soporte y/o proveedor de los insumos básicos.
- Alcances de la participación comunitaria en la toma de decisiones; censo, participación.
- Formas de organización comunitaria.
- La obtención de la vivienda como fin último del proceso, o la creación de comunidades actuantes y deliberantes con proyección a la sociedad en su conjunto.
- Rescate de componentes culturales, locales o nacionales su ámbito físico y social.
- Definición de los ámbitos de competencia de la gestión comunitaria, de grupo y familiar, para la producción, mejoramiento, administración y mantenimiento del hábitat.
- Tipo de tecnologías a ser adoptadas, y definición de los niveles de aplicabilidad de tecnologías tradicionales, industrializadas, intermedias,

apropiadas, etc. y sus efectos en la comunidad receptora como usuaria, como productora etc.

- Formas de tenencia, alternativas.
- Posibilidades y limitaciones de la autoconstrucción y el desarrollo progresivo, etc.

Estos y otros puntos, constituyen el campo de acción y reflexión de estas organizaciones que podemos llamar intermedias y que a no dudarlo son en el momento actual el terreno más promisorio en la búsqueda de nuevos horizontes de solución y de hecho sus realizaciones están dejando un cúmulo de experiencias aprovechables en el futuro inmediato.

No obstante lo anterior surge la inquietud de que estos esfuerzos en la mayoría de los casos, por su mismo carácter contestatario, se limitan a experiencias puntuales de difícil generación a una escala social, dada la naturaleza de las estructuras sociales reinantes en la mayoría de los países latinoamericanos, definitivamente renuentes a propiciar los procesos de cambio que a cada momento se evidencian como más urgentes.

Medellín, 1983