

APRENDER DE LOS POBRES, O PROPUESTAS PARA MEJORAR EL HABITAT EN LOS ASENTAMIENTOS MARGINALES

Elke Jakob Schütz *

1. Palabras preliminares

De lo que aquí se trata se refiere al desarrollo de las condiciones y calidad habitacionales y del medio ambiente, el Habitat.

La noción "*desarrollo*" no se utiliza aquí -como lamentablemente es aún común- en sentido de "modernización".

Desarrollo debería ser una estrategia cuya meta sea el posibilitar a los hombres una vida humana y digna. Una "vida humana" es una vida libre de miedos, basada en la solidaridad practicada entre los hombres y en la que la alegría encuentre su espacio.

"Habitat" quiere decir el conjunto de las condiciones físicas de vida de un grupo de gente en un espacio determinado, esto es, no sólo la vivienda o la casa. La noción abarca también los aspectos técnicos, legales, ecológicos, como así también los sociales y las interrelaciones entre ellos.

La siguiente exposición no puede ser ni amplia ni profunda. El marco de una conferencia no lo permite. Sin embargo, para poder ordenar y juzgar las propuestas concretas debe presentarse -aunque sea breve y esquemáticamente- la situación y las causas que la originan.

Lo dicho vale en primer lugar para los problemas urbanos. Los problemas del Habitat en zonas rurales no son menores, pero son otros,

* Especialista en vivienda popular de MISEREOR, Alemania.

en parte se originan por otras causas, por lo que deben tratarse con otras estrategias para su solución. Pero los principios son los mismos, dado que no son especiales, sino generales.

2. La situación

Las grandes ciudades de América Latina de hoy están construidas por la población misma, mayoritariamente por los pobres. En casi todas las ciudades del Continente hay que considerar como pobre a la mayoría de la población. Los pobres están obligados a crearse su Habitat por sí mismos, en la mayoría de los casos sin el apoyo de las instituciones gubernamentales competentes y a menudo incluso, enfrentando la oposición de las instituciones públicas.

Actualmente hay un traslado de la pobreza. Mientras que en 1960, de 100 familias pobres, 33 vivían en la ciudad y 67 en el campo (estos datos se refieren al Continente), en 1980, 46 de ellas habitaban en la ciudad y 54 en el campo (para Brasil, las cifras son: en 1960, 33 vivían en la ciudad; 1980, 48 familias pobres viven en la ciudad).

**DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POBRES EN AMERICA LATINA
EN LAS ZONAS URBANAS Y RURALES
(en % de hogares pobres)**

País	1960		1980	
	urbano	rural	urbano	rural
Argentina	48	52	57	43
Bolivia	16	84	29	71
Brasil	33	67	48	52
Colombia	45	55	60	40
Costa Rica	25	75	31	69
Chile	56	44	67	33
Ecuador	18	82	27	73
El Salvador	27	73	34	66
Guatemala	20	80	23	77
Honduras	14	86	27	73
México	32	68	46	54
Panamá	31	69	44	56
Perú	31	69	40	60
Uruguay	78	22	80	20
Venezuela	53	47	61	39
América Latina	33	67	46	54

Fuente: "Cálculos del Proyecto Interinstitucional CEPAL/PNUD de Pobreza Crítica en América Latina" en Encuentro, No. 38, Lima.

Como es sabido, "Habitat de los pobres" quiere decir habitar en terrenos inapropiados y peligrosos, sin seguridad legal, con miedo de ser desalojados, sin agua corriente, sin desagüe y alcantarillado, en chozas miserables, sin posibilidades de capacitación para los niños, con asistencia médica insuficiente, etc.

En la mayoría de los casos, las medidas que planifican las instituciones estatales frente a esta situación están basadas en el cálculo del déficit habitacional. Esto quiere decir -digamos, por ejemplo- para Argentina, que el déficit habitacional alcanza a 3,5 millones de unidades. Para los políticos la conclusión normalmente es: tenemos que construir más viviendas. Además de que la vivienda es sólo uno de los muchos problemas con los que los pobladores tienen que enfrentarse, este tipo de cifras no dicen nada sobre de la naturaleza del déficit, los pobres, esto es, los afectados, no participan, esto quiere decir que son otros los que dicen cómo los pobres deben vivir. La consecuencia por lo general es, que los medios disponibles cada vez más escasos para la construcción de viviendas se inviertan en programas que no están pensados teniendo en cuenta las necesidades y posibilidades de los afectados. Sobre esto se continuará más adelante.

Para conocer las necesidades reales, los problemas deben ser vistos no desde la perspectiva de los científicos o aún de los burócratas, sino desde la perspectiva de las personas que están afectadas por estos problemas. Si se analizan los déficits desde el punto de vista de los barrios se obtiene no sólo un cuadro real cuantitativo, sino también una diferenciación de los déficits, esto es, se obtiene una imagen cualitativa. Pero no sólo eso, se evidencian también claramente principios de solución realistas los que pueden ser el fundamento de una política sectorial, en otras palabras: los expertos deben comprender las lecciones de los barrios, esto es, aprender de los pobres.

3. Las causas

La miserable situación habitacional de la mayoría de los ciudadanos no es casual, ni es un accidente, sino una consecuencia concreta de comportamientos determinables.

- En el sistema económico predominante, **el acceso a los recursos básicos** es sólo posible a través del dinero. Los recursos básicos para toda obra emprendida por el hombre son:

superficie (suelo) y espacio,
trabajo y tiempo,
técnicas y material

Estos recursos básicos no son inagotables. En vista del aumento de la población, son estos cada vez más escasos, y con ello, porque se comercializan, cada vez más caros (un ejemplo de esto es la situación en el mercado inmobiliario de terrenos).

- Por otro lado, la **situación económica** de amplios sectores de población es a tal punto miserable que no les permite satisfacer sus necesidades básicas, entre las que se cuenta también la de la vivienda. Efectivamente, en los últimos años empeoró dramáticamente la situación económica de todos los países. La disminución del poder de compra (en los últimos años muchas veces del más del 50%), la estagnación en la creación de trabajo frente a una alta tasa de crecimiento poblacional, hace que cada vez más personas caigan en la miseria.

- Si se observa la **distribución del ingreso**, esto es, el porcentaje del ingreso total que corresponde a un porcentaje de familias, no hacen falta muchas palabras para comprender cual es el verdadero motivo de las condiciones habitacionales miserables de los pobres. En Brasil, el 20% de las familias obtiene el 66,6% del ingreso total, mientras que el 20% de las familias más pobres (la misma cantidad de familias) sólo obtiene el 2%!

En la India, por ejemplo, el 20% de las familias más pobres obtienen el 7% del ingreso y el 20% más rico, el 49,4%. Aunque falte mucho para que esta sea una distribución justa, en la India es esencialmente mejor que en el Brasil.

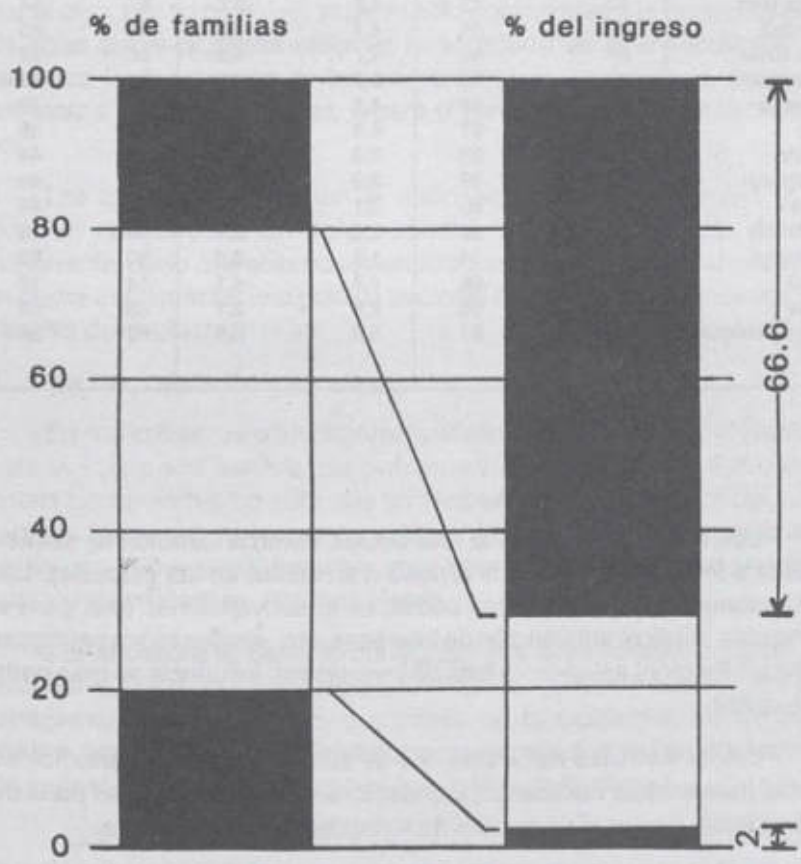
- Cada vez más **personas viven en las ciudades**, no sólo en cifras absolutas, sino en el porcentaje en relación a la población total.

Los fondos de las administraciones urbanas públicas disponibles para inversiones de ninguna forma aumentan -si es que lo hacen- del mismo, dramático modo.

Esto quiere decir que para cada vez más personas hay cada vez menos medios disponibles para infraestructura urbana y vivienda.

Lo mismo vale para la tierra urbana.

DISTRIBUCION DEL INGRESO EN BRASIL (1972)



Fuente: Banco Mundial, 1988

URBANIZACION EN AMERICA LATINA

País	% población urbana en relación a la pob. total		Tasas de crecimiento de la pob. urbana en %		% pob. urbana en la ciudad más gde.	
	1960	1980	1960-1970	1970-1980	1960	1980
México	51	67	4,8	4,3	28	32
Guatemala	33	39	3,8	3,9	41	36
El Salvador	38	41	3,2	3,3	26	22
Honduras	23	36	5,4	5,5	31	39
Nicaragua	41	53	4,0	4,7	41	47
Costa Rica	37	43	4,2	3,5	67	64
Panamá	41	54	4,4	3,6	61	66
Venezuela	67	83	4,7	4,2	26	26
Colombia	48	70	5,2	3,9	17	26
Ecuador	34	45	4,4	4,2	31	29
Perú	46	67	4,9	4,2	38	39
Bolivia	24	33	3,9	4,1	47	44
Paraguay	38	39	2,9	3,8	44	44
Chile	68	80	3,1	2,3	38	44
Argentina	74	82	2,0	2,1	48	45
Uruguay	84	84	1,3	0,8	50	62
Brasil	48	68	4,8	4,1	14	16
Cuba	55	65	2,9	2,1	38	32
Rep. Dominicana	38	51	5,6	5,4	50	54

- Los efectos fatales de la alta **deuda externa** también se sienten directa e indirectamente en el ámbito del Habitat en las ciudades. Las reducciones en el presupuesto social, en la subvenciones (p.e. para el transporte público, subvención de intereses, etc. -ambas formas antiguas de redistribución) así como la falta de inversiones, influencia en gran parte este déficit.

- Las **catástrofes naturales** que se suceden con una periodicidad mortal (terremotos, huracanes, inundaciones) acaban con gran parte de la existencia de por sí ya escasa de viviendas e infraestructura.

Pero también las **catástrofes provocadas por el hombre**, como guerras y guerras civiles, aumentan el déficit de viviendas, menos por su deterioro que por el desalojo o expulsión de los habitantes (p.e. El Salvador, Perú).

- De influencia determinante sobre el déficit en el área del habitat de grandes estratos poblacionales son las **políticas sectoriales** que no guardan relación con los problemas a superar.

De manera muy sintética se pueden nombrar: demasiado alto standard en la reglamentación de construcción, que no tiene en cuenta las características económicas, sociales y culturales del grupo meta; la administración centralizada, en oficinas con aire acondicionado alejada de los problemas; programas de viviendas "terminadas" (conjuntos) que por un lado son muy costosos para los carenciados (y para el estado) y por el otro, por su cantidad, pueden sólo compararse a la conocida gota de agua sobre la piedra caliente; la permisión de la especulación de terrenos; la destrucción de los asentamientos espontáneos, sea para amparar a los especuladores, o para el "embellecimiento" de la ciudad, etc.

Las causas que originan el déficit son, entonces, muchas y no pueden reducirse a un solo aspecto. Esta constatación parece importante, dado que sólo conociendo las razones que originan el déficit se podrá implementar una política sectorial realista, esto es, una solución efectiva del problema.

4. La respuesta de los pobres

En sus esfuerzos para mejorar la situación habitacional y el Habitat, para sí y para sus familias, los pobres están abandonados. Salvo muy pocas excepciones, no sólo que no reciben apoyo del lado oficial, sino que con frecuencia se les pone obstáculos en el camino a sus gestiones. Así es que deben procurarse por ellos mismos el acceso a los recursos básicos mencionados. Algunos ejemplos:

- El **acceso a la tierra** lo consiguen mediante su asentamiento en sitios en realidad no apropiados, como las márgenes de ríos, barrancos, terraplenes ferroviarios, etc. o a través de la ocupación de terrenos baldíos o no aprovechados (Invasiones, tomas de tierra). De esta manera los pobres extienden los espacios habitables de la ciudad.

- Como no les es posible pagar la mano de obra para la **construcción de la vivienda**, las casas se construyen en autoayuda y/o con la cooperación de los vecinos. Como tampoco alcanza el dinero para la compra de los materiales normales o regulares, se utilizan materiales usados y escombros. Pero aún así no alcanza el dinero para la construcción en una vez de una casa del tamaño necesario. También por

razones de tiempo es difícil. Por eso, por lo general, sólo se construye el mínimo del espacio. Con el tiempo, poco a poco, se va ampliando y mejorando la casa. A menudo se necesitan muchos años.

- Con frecuencia tardan años y decenios en llegar los **servicios públicos** como suministro de agua y electricidad, desagüe y alcantarillado, recolección de basura, transporte colectivo, etc. a los barrios pobres. Por eso, cuando es posible se hacen conexiones clandestinas a las líneas o conductos principales públicos, o se hacen caminos y cañerías de agua, en forma de autoayuda cooperativa. Hay incluso medios de transporte propios de los barrios, por ejemplo camiones; se construyen por autoayuda puentes y muros de contención, se organiza la recolección de basura, etc.

- También en lo que respecta a acciones que tienen que ver directamente con la sobrevivencia, los pobres andan por otros, nuevos caminos. Se organizan cocinas comunitarias (ollas comunes), para que por lo menos esté asegurada una comida diaria; se crean jardines de infantes, para que las mujeres puedan ir a trabajar; se cultivan huertas individuales y comunitarias, para no tener que comprar alimentos y otras actividades de **producción de subsistencia**.

- La voz de reclamo o de denuncia individual se extingue o se pierde en el desorden laberíntico de las grandes ciudades. Sólo si se juntan los individuos en el barrio en **organizaciones barriales** y éstas a su vez lo hacen a nivel de la ciudad, regional y nacional en **federaciones**, esto es: cuando los pobres usan su número como arma, existe el chance de que sus reclamos sean oídos.

Partiendo de la experiencia de que la organización social tradicional, como partidos y sindicatos sólo raras veces representan los intereses y necesidades de los pobladores de los asentamientos marginales -y si lo hacen es especialmente en época de campaña- los barrios han comenzado a organizarse por sí mismos. En parte, como en el Brasil, pero también en México, se han convertido en una voz política importante.

Estas pocas descripciones demuestran con cuanta creatividad, efectividad y fuerza, los pobres, sin ayuda, solucionan su problema de Habitat. Pero también muestran su capacidad de esfuerzo y sacrificio. En realidad son ellos, los que hoy construyen la ciudad.

5. Elementos para una estrategia de habitat

Las políticas de vivienda y desarrollo urbano hasta la fecha han fracasado. Esta comprobación no hace falta fundamentarla mucho, para eso sólo se necesitan abrir los ojos. Pero mirando con los ojos abiertos se podrá comprobar también que las soluciones son posibles: los pobres mismos lo demuestran. Es válido entonces aprender de ellos, para desarrollar una estrategia de Habitat efectiva. Algunas propuestas al respecto:

- Si se comparan las cifras del déficit habitacional con las de las construcciones de programas públicos, se comprobará inmediatamente cuan extremadamente bajas son las cifras de construcción de viviendas públicas.

Simultáneamente se puede observar cuan alta en la cantidad de viviendas construidas por las mismas familias carenciadas, aún cuán precarias éstas sean. Ningún país del mundo dispone de los medios (exceptuando eventualmente algún país árabe del Golfo Pérsico) para ofrecer un techo a todos los carenciados.

Por eso hay que alejarse de la política de "construir viviendas para familias pobres". Esto quiere decir: **que no es válida la construcción de viviendas para los pobres sino que hay que apoyar eficientemente sus propios esfuerzos.**

- Para ello es necesaria una amplia participación del grupo meta en las medidas. Esta participación no debe reducirse a la autoconstrucción proplamente dicha. Debe comenzar en la planificación y debe permitir el control por parte de los pobladores del proceso de desarrollo de su entorno local y con ello, de sus condiciones y calidad de vida. Viéndolo así, la pregunta no es tanto cómo pueden participar los pobladores en las medidas de instituciones gubernamentales o no gubernamentales, sino de cómo las instituciones pueden participar en los proyectos de los pobladores.

- Si se comprende así el problema, las estructuras administrativas organizadas centralmente no son sólo un obstáculo, sino que en realidad hacen imposibles este tipo de iniciativas de solución. El nivel de decisión está demasiado alejado del nivel del problema, tanto geográficamente como a nivel espiritual y cultural. Uno de los requisitos esenciales es, por eso, la **descentralización** de la planificación y de las decisiones.

- Una descentralización también aporta concretamente al fomento del **desarrollo local** esto es, de un territorio delimitado y conocido por parte de los pobladores afectados. Esto es lo contrario de los grandes programas de amplio alcance incluso nacionales, los que por naturaleza son abstractos y menos comprensibles por parte de los pobladores afectados, por lo que no permiten su participación directa. Sólo pueden ser medidas generalizadas y normadas, imposibilitando así soluciones apropiadas a problemas específicos locales, por lo que por lo general, son antieconómicas.

- No sólo las muchas familias que tuvieron que ocupar terrenos ilegalmente, sino también muchas que fueron engañadas en la compra de los terrenos, y las que aunque desde mucho tiempo atrás habitan en un terreno y no poseen título legal, están siempre en la incertidumbre sobre si pueden quedarse en su terreno o si a la corta o a la larga serán desalojadas de allí. Por esta inseguridad no quieren hacer grandes inversiones para el mejoramiento de su situación habitacional, el peligro de que se pierda todo es, de otro modo, demasiado grande. En cambio si la permanencia está asegurada por un título legal de posesión, cambia totalmente este comportamiento. Por lo general, se utiliza cada centavo que sobra, en medidas de mejoramiento. Por eso, la **legalización de terrenos** es una de las medidas más efectivas y duraderas que pueda implementar la administración pública para el mejoramiento de la situación del Habitat. Además, es una medida barata y, también es precondition para la creación de vecindades fuertes y estables y para las Organizaciones Barriales.

- Como no hay suficiente tierra disponible en las ciudades para los asentamientos de los pobres, a precios a su alcance, ocupan -como ya se dijo- terrenos baldíos, Esto trae como consecuencia que las ciudades crecen caóticamente, sin que una estrategia racional (p.e. en relación al aprovechamiento de la infraestructura existente) pueda ser efectiva. Se pierden de esta forma terrenos previstos para equipamiento comunal, p.e. escuelas, o para trabajo (zonas industriales) o son sólo recuperables con un alto costo social y político. Más económico y con mayor sentido social sería **dirigir** o guiar las actualmente inevitables **tomas de tierras** de tal forma, para que la infraestructura existente pueda aprovecharse o extenderse con costos justificables.

- El hecho de que los pobres construyen su techo casi exclusivamente en **autoayuda** es de fundamental importancia para estrategias de viviendas realistas, tanto gubernamentales como no

gubernamentales. Esta autoayuda es más efectiva si es en **ayuda mutua** y si se lleva a cabo **organizadamente**. Los instrumentos de la política de vivienda deben fomentar y apoyar esta forma de obtención de la vivienda. Este apoyo puede realizarse en diferentes áreas, pero siempre sólo en estrecho contacto con los autoconstructores en los barrios.

- Una medida importante de apoyo son las **asesorías en cuestiones técnicas y sociales**. Las asesorías técnicas deberían partir de la difícil situación económica de las familias y teniéndola en cuenta en el diseño para la selección y cálculo de materiales, simplificación de técnicas constructivas, puntos estos, que abaratan la construcción. La asesoría social debería apuntar a que las familias se organicen en grupos de autoayuda, al entrenamiento en los procesos de toma de decisiones grupales, a disminuir los conflictos al interior del grupo y a contribuir en la búsqueda de su solución. Pero también en asuntos legales los pobladores precisan a menudo de asesoramiento.

- Los asesores podrían articularse en **Centros de Construcción Popular** los que deben estar situados en los mismos barrios. El centro de construcción popular podría tener un ente de coordinación de todas las medidas físicas de mejoramiento del barrio. En el, podrían producirse los materiales de construcción y acopiarse, se podría reciclar materiales usados, podrían darse curso, etc.

- Un instrumento importante y necesario para el mejoramiento de la situación del Habitat en los barrios, son los **fondos de crédito**. Los créditos pueden otorgarse para la construcción de las viviendas pero también para medidas comunitarias. En el último caso, los créditos deben ser grupales. En el primero, sería mejor si también fuesen grupales, pero no necesariamente.

Como la experiencia lo demuestra, la morosidad en el pago de la cuotas de créditos grupales es mucho más baja que para créditos individuales, además hay que tener en cuenta el valor pedagógico de esta iniciativa grupal. Pero en el nivel de morosidad depende también de las condiciones del crédito, como de la tasa de interés o de reajuste y del período de pago; o si la devolución del crédito es en dinero, o si es posible el pago en materiales o en mano de obra (trabajo). En todo caso, la forma de pago debe corresponder a la situación en el barrio y no a la práctica tradicional de contabilidad. Esto quiere decir que, p.e. el momento de pago de la cuota debe ser cuando la familia obtiene sus

ingresos, p.e. a comienzos del mes. El fondo de crédito en lo posible debe estar en el mismo barrio, podría ser administrado desde el centro de construcción popular. También debería constituir un fondo revolvente, del cual se otorguen iguales créditos. También tiene sentido invertir el reflujo en medidas comunitarias (p.e. suministro de agua, creación de un servicio de salud básica, huertas comunitarias o similar). De todas formas, los pobladores deben poder ver y controlar lo que se hace con el dinero devuelto por ellos. En este caso, se despierta una alta conciencia de responsabilidad, la que seguramente será mayor que si se paga a una caja general anónima. La cancelación de cuotas puede entenderse entonces como una forma de solidaridad con los demás, con otros que tienen los mismos problemas (más sobre el particular en el anexo). - Por la pobreza del grupo meta serán inevitables las **subvenciones** -en un cierto marco- en este tipo de medidas. Pero en ningún caso las medidas deben ser gratuitas, esto quiere decir, no deben ser regaladas. Para lo que hay dos razones importantes: por un lado, no tendría razón económica, pues con los medios disponibles debería posibilitarse dar un paso en el mejoramiento de las condiciones de vida a muchos, por el otro, regalar es siempre una acción paternalista e impide los esfuerzos emancipatorios del grupo meta. El regalar cosas a familias pobres, p.e. la casa, es lo mismo que decirles que por sí mismos son incapaces y que están desamparados, que dependen de la buena voluntad de otros. De lo que debe tratarse es de ayudarles en sus propios esfuerzos, esto es, crear las condiciones necesarias para que puedan resolver ellos mismos sus problemas. Esto refuerza la autoestima y da el valor de enfrentar fehacientemente también otros problemas. Por esto, no deberían subvencionarse los aspectos materiales de los programas, sino los costos complementarios o adicionales, como los de la asistencia técnica y social, reducción de intereses, derechos, etc.

- Las **reglamentaciones para la construcción** deberían estar pensadas, tomando en cuenta la situación socioeconómica de la población marginada. Por ejemplo, no tiene sentido que se estipule una superficie mínima para terrenos, exorbitante para los pobres, o si se ordenan lugares para estacionamiento de autos para barrios cuyos habitantes no pueden siquiera comprarse una bicicleta, o si para un permiso de construcción, la documentación requerida es tan amplia (arquitecto, ingeniero, escribano, etc.) que es casi tan costosa como la construcción misma de la casa. Razonables reglamentaciones de construcción, que no indiquen tanto "cómo debe ser algo" sino "cómo no debe ser", son un instrumento importante de una política de vivienda realista.

- En varias oportunidades ya se mencionó que la **organización de los pobladores** es uno de los requisitos para la ejecución eficiente de medidas de mejoramiento. Por eso estas organizaciones deben ser fomentadas, apoyadas y reconocidas como contrapartes válidas y socios cooperantes, siempre presuponiendo que se trate de organizaciones democráticas, de los verdaderos representantes de los pobladores.

Estas propuestas, las que sin problema alguno pueden extenderse, demuestran de que existen posibilidades de abrir los obstruidos accesos a los recursos básicos mencionados, para una mejora esencial y duradera -con relativas escasas inversiones- de la calidad de vida de grandes estratos de la población. Una política de vivienda y de desarrollo urbano de esta naturaleza, que involucra ampliamente a los pobladores afectados, sería mucho más que sólo un aporte para la satisfacción de una de las necesidades fundamentales del hombre, sería un aporte a la emancipación de grandes estratos poblacionales hasta ahora perjudicados.

Para lo cual valdrían la pena los esfuerzos, ¿o no?