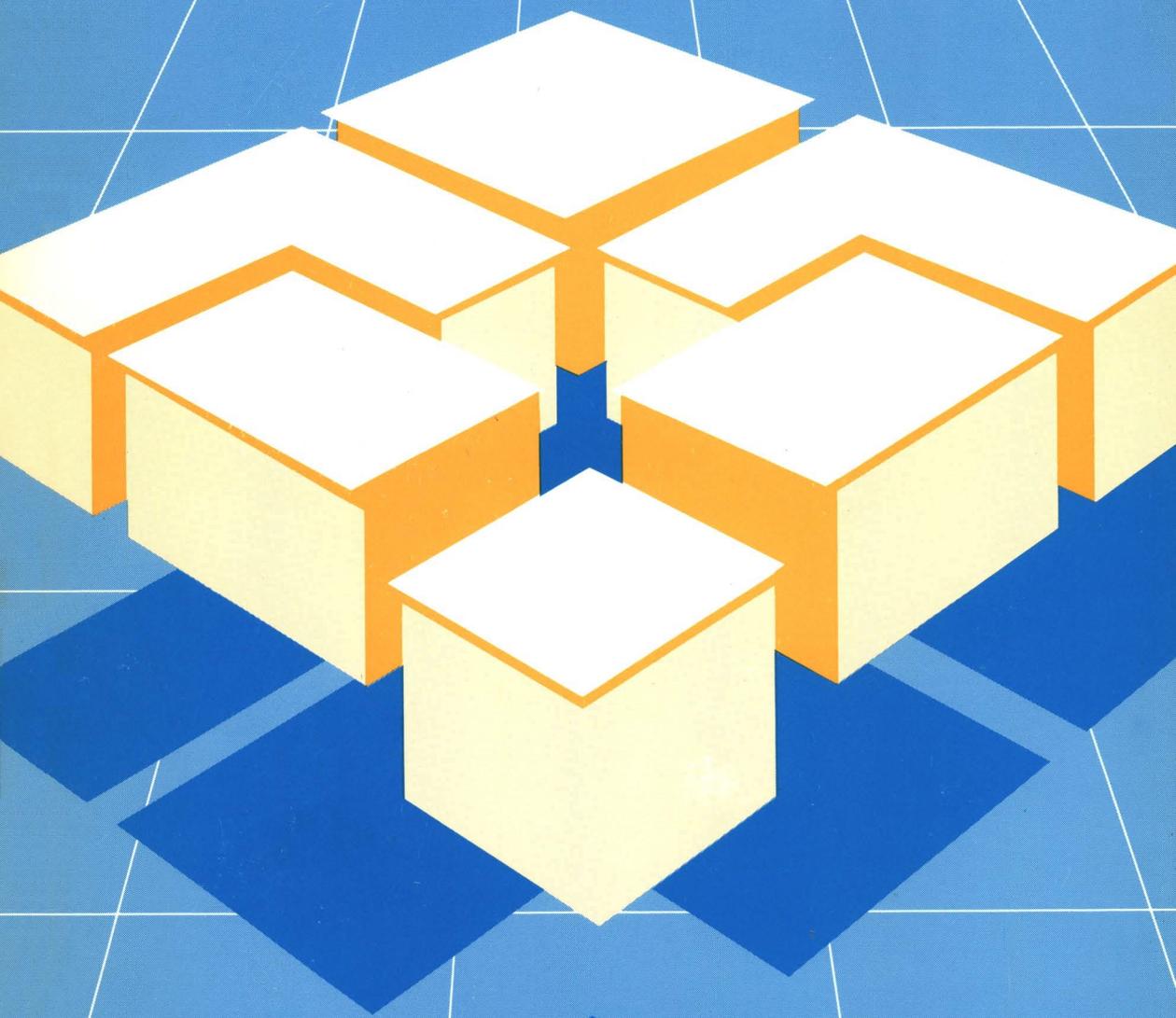


Vivienda Básica

Políticas sobre Lotes Urbanos, Servicios y
Vivienda en los Países en Desarrollo



Aprodicio A. Laquian

**VIVIENDA BASICA:
Políticas sobre Lotes Urbanos,
Servicios y Vivienda en los
Países en Desarrollo**

Aprodicio A. Laquian

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo es una corporación pública creada en 1970 por el Parlamento de Canadá con el objeto de apoyar la investigación destinada a adaptar la ciencia y la tecnología a las necesidades de los países en desarrollo. Su actividad se concentra en cinco sectores: ciencias agrícolas, alimentos y nutrición; ciencias de la salud; ciencias de la información; ciencias sociales; y comunicaciones. El Centro es financiado exclusivamente por el Parlamento de Canadá; sin embargo, sus políticas son trazadas por un Consejo de Gobernadores de carácter internacional. La sede del Centro está en Ottawa, Canadá, y sus oficinas regionales en América Latina, África, Asia y el Medio Oriente.

© International Development Research Centre 1985
Postal Address: Box 8500, Ottawa, Canada K1G 3H9
Head Office: 60 Queen Street, Ottawa, Canada

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID
Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Apartado Aéreo 53016, Bogotá, Colombia

Laquian, A. A.

IDRC-208s

Vivienda básica: políticas sobre lotes urbanos, servicios y vivienda en los países en desarrollo. Ottawa, Ont., CIID, 1985. 174 p. : il.

/Vivienda/, /política de vivienda/, /bajos ingresos/, /zonas urbanas/, /países en desarrollo/ – /condiciones de vida/, /esfuerzo propio/, /desarrollo de la comunidad/, /proyectos de desarrollo/, /servicios públicos/, /colonos usurpadores/, /control de calidad/, /crédito al consumidor/, bibliografía.

CDU: 333.32.001

ISBN: 0-88936-422-2

Se dispone de edición microficha

This publication is also available in English.

Il existe également une édition française de cette publication.

Abstract

After almost three decades of trying to eradicate slum and squatter areas, most governments in developing countries have now adopted a more conciliatory and accommodating attitude. This change has brought about remarkable creativity in official efforts to provide housing and basic urban services to the urban poor.

This monograph presents research facts, insights, and ideas related to the planning and implementation of basic housing programs. It views these findings from the perspective of the policymaker or administrator given the task of managing such programs. Although the work is based, for the most part, on four country studies (El Salvador, the Philippines, Senegal, and Zambia), it also draws upon experiences and studies from other countries. Topics affecting basic housing that are discussed include: changes in family income, employment and unemployment, health, housing consolidation, education, and community participation.

Résumé

Après avoir essayé pendant près de trente ans de faire disparaître les bidonvilles, la plupart des gouvernements des pays du Tiers-Monde ont maintenant adopté une attitude plus conciliante. Ce changement s'est accompagné d'une créativité remarquable dans l'action entreprise par les pouvoirs publics en vue d'améliorer les conditions de logement des populations urbaines défavorisées.

Cette monographie expose des résultats de recherche (données, aperçus, idées) sur la planification et l'exécution de programmes de logement. Elle s'adresse aux décideurs et aux administrateurs qui ont à mettre en oeuvre des programmes de ce type. Elle se fonde principalement sur des études effectuées aux Philippines, au Salvador, au Sénégal et en Zambie, mais aussi sur des travaux réalisés dans d'autres pays. Les questions examinées comprennent le revenu familial, l'emploi, la santé, l'aménagement, l'éducation et la participation de la collectivité.

Índice

| | |
|--|-----|
| Prefacio | 5 |
| Prólogo | 7 |
| Introducción | 11 |
| 1. Costeabilidad | 29 |
| 2. Ayuda Mutua y Auto-Ayuda | 43 |
| 3. Consolidación de la Vivienda | 57 |
| 4. Códigos de Construcción y Normas para Viviendas | 73 |
| 5. Generación de Ingresos y Empleo | 93 |
| 6. Recuperación de Costos | 111 |
| 7. Desarrollo Comunitario | 129 |
| 8. Impacto del Proyecto | 143 |
| 9. Hacia una Política de Vivienda Básica | 155 |
| Bibliografía | 171 |

Prefacio

Desde que el hombre comenzó a vivir en ciudades hace unos 8000 años, la ciudad ha sido el símbolo del desarrollo comercial, industrial y artístico. Actualmente, sin embargo, existe el temor de que las ciudades quizás no puedan continuar ejerciendo sus funciones de desarrollo. Las ciudades se han hecho muy grandes, se dice, y se sienten asfixiadas por la contaminación y la basura, marcadas por barrios escuálidos y asentamientos ilegales. Es un tanto espeluznante pensar que la población del mundo ha llegado ya a los 4500 millones de habitantes y que el 42% vive actualmente en ciudades. Para el año 2000 la población del globo podría alcanzar los 6400 millones, más de la mitad de los cuales en núcleos urbanos. Y, a diferencia del pasado, el crecimiento urbano será más rápido en los países menos desarrollados, donde la proporción de habitantes urbanos casi se habrá triplicado para finales de siglo. Tan monumental crecimiento urbano se producirá en ciudades que ya acusan una falta crítica de espacio, de viviendas y de servicios básicos.

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) ha dedicado recursos considerables a la investigación urbana, y el impacto del rápido crecimiento urbano sobre el desarrollo ha sido un tópico de interés en todos los programas del Centro. Los estudios sobre urbanismo apoyados por el CIID han girado en torno al impacto de las políticas sobre migración rural-urbana, sector de empleo informal, viviendas económicas, y provisión de servicios básicos al pobre de los núcleos urbanos.

Este estudio sobre vivienda básica, que comprende la evaluación de programas de mejoras comunitarias y lotes urbanos con servicios en cuatro países, continúa mostrando el interés del CIID en los problemas de la urbanización. Iniciado en 1975, ha tomado más de cinco años en completarse. Al igual que muchos otros estudios apoyados por el CIID, el proyecto implicó esfuerzos combinados de investigadores de varios países. Equipos de investigación de El Salvador, Filipinas, Senegal y Zambia colaboraron en la terminación satisfactoria de este proyecto. Asimismo, se intercambió información con otros equipos que realizaban estudios similares en Indonesia, Jamaica y Kenia.

Un aspecto importante de este proyecto consistió en el apoyo conjunto prestado por el CIID y el Banco Mundial. Esta colaboración entre dos organismos internacionales no se limitó solamente al financiamiento. Profesionales de la investigación tanto del CIID como del Banco Mundial ayudaron en el diseño y ejecución del programa investigativo y trabajaron paralelamente con sus colegas respectivos en los cuatro países mencionados. Los investigadores del Banco Mundial prestaron un apoyo particularmente valioso en el análisis de datos y la sintetización de los efectos que los resultados de la investigación tendrán para la política de la vivienda. Aunque la preocupación principal de los investigadores se centró en políticas para sus propios países, el CIID y el Banco Mundial intentaron generalizar los hallazgos específicos de la investigación con objeto de determinar en qué forma los proyectos de viviendas básicas

pueden duplicarse en otros lugares. El CIID y el Banco Mundial apoyaron diversos estudios comparativos, de los que el presente trabajo es uno de ellos.

Un elemento valioso en este proyecto consistió en la oportunidad que tuvieron tanto los investigadores como los directores de proyectos de reunirse periódicamente para comparar los resultados de sus respectivas investigaciones. En razón a que las reuniones se celebraron en todos los países participantes, así como en Ottawa y Washington D.C., los investigadores tuvieron ocasión de observar directamente las condiciones en otros países, así como de presentar los hallazgos de sus investigaciones a los responsables de política y administradores, y de obtener la reacción de algunas personas a las ideas y percepciones provenientes de los estudios. Al mismo tiempo, la retroalimentación aportada tanto por los formuladores de política como por los ejecutores de la misma, animó a los investigadores a examinar varios aspectos de política que necesitaban mayor atención.

El CIID y el Banco Mundial publicarán informes adicionales sobre este proyecto cooperativo en un futuro próximo, particularmente, los volúmenes sobre aspectos metodológicos de los proyectos de evaluación. Este trabajo particular sobre aspectos de la política sobre vivienda básica está en proceso de publicación debido al interés de funcionarios oficiales y administradores por saber más sobre los resultados de la investigación. El CIID confía en que este trabajo responderá adecuadamente a tal necesidad de política.

David W. Steedman

Director

División de Ciencias Sociales

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo

Prólogo

La vivienda básica para el pobre de los centros urbanos en los países en desarrollo pudiera no consistir en una casa: podría consistir en un trozo de tierra con un grifo y una letrina de pozo; podría consistir en el núcleo de una vivienda básica con cuatro paredes y un techo; podría incluso ser una habitación con un retrete y una cocina con agua.

Sin embargo, la vivienda básica raramente es una casa, y casi nunca una casa terminada. La casa terminada es hoy día algo que el pobre de los núcleos urbanos ya no puede permitirse, a menos que se la construya él mismo. Y cuando lo hace, podría no hacer parte del inventario de viviendas. Con toda probabilidad se clasificaría como un tugurio no aceptable o un asentamiento ilegal y, por tanto, no existente. Lo irónico es que entre un tercio y la mitad de los habitantes urbanos de los países en desarrollo viven actualmente en tales moradas.

De las necesidades básicas de la humanidad, alimento, vestido y albergue, la última ha demostrado ser la más difícil de conseguir. La vivienda es costosa. Incluso para los muy ricos representa generalmente la mayor inversión de la familia. Ultimamente, hasta los planificadores más optimistas admiten que el albergue más económico que puede diseñarse legalmente estaría fuera del alcance económico de aproximadamente un tercio de las familias urbanas de los países en desarrollo. Hoy mismo hay millones de familias que jamás conocerán la comodidad de un hogar propio o podrán cubrir las necesidades básicas de agua limpia, retrete, luz eléctrica o recogida de basuras.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, las ciudades del Tercer Mundo se han visto inundadas por millones de ocupantes ilegales de tugurios y asentamientos. En un principio, la mayoría eran emigrantes del campo, últimamente el aumento de su número se ha debido a tasas de nacimiento que exceden las de fallecimientos. El pobre de los centros urbanos ha demostrado gran capacidad de supervivencia. Con pericias apenas rudimentarias, construye su propia vivienda, utilizando maderas viejas, canecas de petróleo aplanadas, planchas oxidadas de acero galvanizado, cartones, plásticos y otros materiales desechados por el ambiente urbano. Y en contra de las fuerzas gubernamentales, ha sabido procurarse los servicios básicos.

Después de casi tres décadas de intentar eliminar los asentamientos ilegales y los tugurios, la mayoría de los gobiernos en los países en desarrollo han adoptado ahora una actitud más realista y conciliadora. Este cambio ha producido una notable creatividad en los esfuerzos oficiales para proveer vivienda y servicios básicos al pobre de las urbes. En una especie de justicia poética, los principios básicos y los enfoques de las nuevas políticas de vivienda se nutren en buena parte de la literatura disponible sobre asentamientos ilegales y tugurios. Los estudios iniciales de Abrams, Turner, de Leeds, Mangin y otros constituyen crónicas de la forma en que el pobre de la ciudad se proveía asimismo de un lote, de un albergue y de servicios. Las ideas de ayuda mutua y auto-ayuda, acción comunitaria, núcleos de vivienda y desarrollo progresivo derivaron de

hechos reales de los ocupantes ilegales y habitantes de tugurios. Estos son, actualmente, los ingredientes principales de una política de vivienda básica.

La vivienda básica es el proceso por el cual aun la más pobre de las familias puede tener acceso a una vivienda y a servicios según su capacidad económica. El principio fundamental del concepto de vivienda básica es el desarrollo progresivo. Esta es la idea de que el techo y los servicios pueden proveerse inicialmente en la forma más simple y económica. El conjunto puede después mejorarse por etapas, utilizando los recursos combinados de la gente, la comunidad, el gobierno y otras instituciones. En este proceso, la vivienda y los servicios que resultan obedecen a las necesidades básicas de la gente y a su capacidad inherente para cubrir tales necesidades, para lo cual cuentan con programas de asistencia oficial y aumento de los recursos personales y comunitarios, canalizando la energía popular más que obligando a otros individuos a conformarse con programas monolíticos preconcebidos.

Actualmente, las dos formas más comunes de vivienda básica consisten en *mejora comunitaria* y *lotes urbanos con servicios*. Durante las dos últimas décadas, éstos han sido los dos enfoques más importantes de la vivienda económica, en todo el mundo. Los programas de vivienda de más de 100 países consisten actualmente en mejoras, de los lotes urbanos con servicios, o en variantes de estos enfoques. Hasta la fecha el Banco Mundial tiene unos 90 proyectos en 50 países en los que se emplea esta estrategia. El Organismo de los Estados Unidos para el desarrollo internacional (US Agency for International Development) ha proseguido el enfoque de mejoras y lotes urbanos con servicios en su Programa de Préstamos Garantizados para Viviendas. Otras instituciones internacionales y bilaterales, como el Fondo Europeo para el Desarrollo, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, y el Banco Asiático de Desarrollo, también han apoyado programas de viviendas básicas.

Esta monografía se refiere a experiencias reales en la formulación y ejecución de políticas de vivienda básica para mejorar las condiciones de vida del pobre de los núcleos urbanos. Principalmente va dirigida a los responsables de política y a los administradores, si bien pudiera también interesar a investigadores y a otros. Si bien el trabajo se basa en su mayor parte en los estudios de los cuatro países, subvencionados por el CIID y el Banco Mundial, también incorpora las experiencias y estudios realizados en otros países. De forma particular, el trabajo se ha beneficiado de la participación del autor en proyectos de viviendas básicas en Filipinas, Kenia, Indonesia y Jamaica. Las fuentes de datos específicos de estos países y de otros, se citan en el texto y en la bibliografía.

La idea inicial de emprender un estudio de observación y evaluación de programas de lotes urbanos con servicios y de mejora comunitaria, se examinó en una reunión celebrada en San Salvador, El Salvador, en julio de 1975. La reunión fue apoyada conjuntamente por el CIID y por el Banco Mundial, y en ella participaron investigadores y administradores de El Salvador, Jamaica, Senegal y Zambia, así como funcionarios de las dos instituciones. Durante dicha reunión, se examinaron los objetivos del estudio, un diseño tentativo de investigación, y la participación de investigadores locales y extranjeros.

El proyecto, una vez aprobado por el CIID y el Banco Mundial, tenía los objetivos siguientes:

- (1) Determinar en qué medida se estaba logrando la finalidad de los proyectos. Además de la evaluación, hecha a la luz de los objetivos, esto implicaba examinar lo apropiado de los enfoques de lotes con servicios y mejora de los asentamientos ilegales para enfrentarse con los problemas de vivienda urbana.

(2) Determinar el impacto de los proyectos sobre los habitantes de la zona, las comunidades vecinas afectadas por los mismos, la estructura de los servicios urbanos y la totalidad de la ciudad.

(3) Desarrollar información que contribuyera a la ejecución eficaz de los proyectos, permitiendo la formulación de políticas informadas e inteligentes en las ciudades y los países, y facilitar la comparación internacional del impacto de estrategias similares en ambientes económicos, políticos y administrativos diferentes.

A su debido tiempo, el CIID y el Banco Mundial firmaron contratos con instituciones en El Salvador, Senegal y Zambia (las negociaciones con un grupo investigador de Jamaica fracasaron). Se formaron equipos de investigación en la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FSDVM), de la Oficina de Alquiler de Viviendas Económicas (OHLM), y con la Unidad del Proyecto de Viviendas del Concejo Municipal de Lusaka. Un año después, se organizó otro equipo en Filipinas, en el Departamento Nacional de Vivienda, para observar y evaluar el proyecto de Tondo en Manila.

Los investigadores participantes en el estudio decidieron utilizar diversas metodologías, la más importante de ella el diseño cuasi-experimental. Con este enfoque, las familias que participaron en los proyectos de mejoras y lotes con servicios constituían el "grupo experimental"; una muestra de las familias en tugurios no afectados directamente por los proyectos, constituía el "grupo de control". Se realizaron estudios de familias en ambos grupos, comenzando con un estudio básico en 1976, seguido de estudios anuales repetidos de las mismas familias hasta 1980. Se formuló la hipótesis de que las diferencias en cambios socioeconómicos con el correr del tiempo entre los grupos experimental y de control serían indicadoras de los efectos y el impacto de los proyectos de vivienda básica. Se cifró un interés especial en factores como cambios en ingresos familiares, empleo y desempleo, salud, consolidación de vivienda, educación y participación comunitaria.

Aparte de los estudios sociales, se emplearon también diversos métodos innovativos. Para salvar las dificultades en la obtención de información exacta sobre ingresos familiares, por ejemplo, los investigadores de Filipinas realizaron un estudio de ingresos y gastos que requirió que una muestra de familias anotara diariamente, y durante un período mínimo de un año, todo tipo de ingresos en efectivo y en especie, así como todos los gastos o desembolsos (concepto y cantidad). Otro estudio hizo el registro fotográfico mensual de una muestra de casas, el cual indicó el grado de mejora de su estructura. En Zambia, se escribieron estudios de casos sobre acontecimientos en proyectos en los que la comunidad había participado activamente. En El Salvador, se hicieron estudios sobre el valor de la vivienda en tres tipos de comunidades de bajos ingresos (*mesones* o alojamientos dilapidados en el centro de la ciudad, *colonias ilegales* o asentamientos no controlados y *tugurios* o comunidades intrusas); tales estudios se compararon con los proyectos de mejora comunitaria y de lotes urbanos con servicios patrocinados por la FSDVM.

Si el éxito de un proyecto de investigación pudiera medirse por el número de informes producidos (o el volumen de tales informes), este estudio podría considerarse como un gran éxito. Afortunadamente, los informes son, además, de gran calidad. Algunos de éstos se enumeran en la bibliografía. El CIID ha publicado una bibliografía anotada de tales informes (IDRC - TS41e). En proceso de planificación se encuentra la publicación de un volumen técnico sobre metodologías para la evaluación de proyectos de viviendas y una serie de

manuales sobre métodos de evaluación. Es de esperar que los estudios de las experiencias en El Salvador, Filipinas, Senegal y Zambia sean publicados por los países respectivos. Este trabajo actual constituye un intento por presentar hechos resultantes de la investigación, percepciones e ideas relacionadas con la planificación y ejecución de programas básicos de vivienda. Considera los hallazgos de la investigación partiendo de la perspectiva del formulador de política o del administrador que tiene la tarea de dirigir tales programas. Con esto en mente, este trabajo ha evitado los métodos complejos o los esquemas analíticos detallados que parecen hallarse en boga en el campo de las ciencias sociales en la actualidad. Ha evitado también citar las disertaciones altamente técnicas sobre diseño urbano y materiales de construcción, tan frecuentemente citadas por arquitectos y planificadores.

Se espera que el enfoque de las cuestiones de política y los aspectos programáticos de la vivienda básica no comprometa la base factual y el razonamiento analítico que informan este estudio. La simplicidad en la presentación de los hallazgos no reduce la complejidad de los problemas que abarca. Como sabe muy bien la mayoría de diseñadores, frecuentemente es más difícil producir una vivienda básica que construir una mansión barroca. Lo mismo sucede con este trabajo.

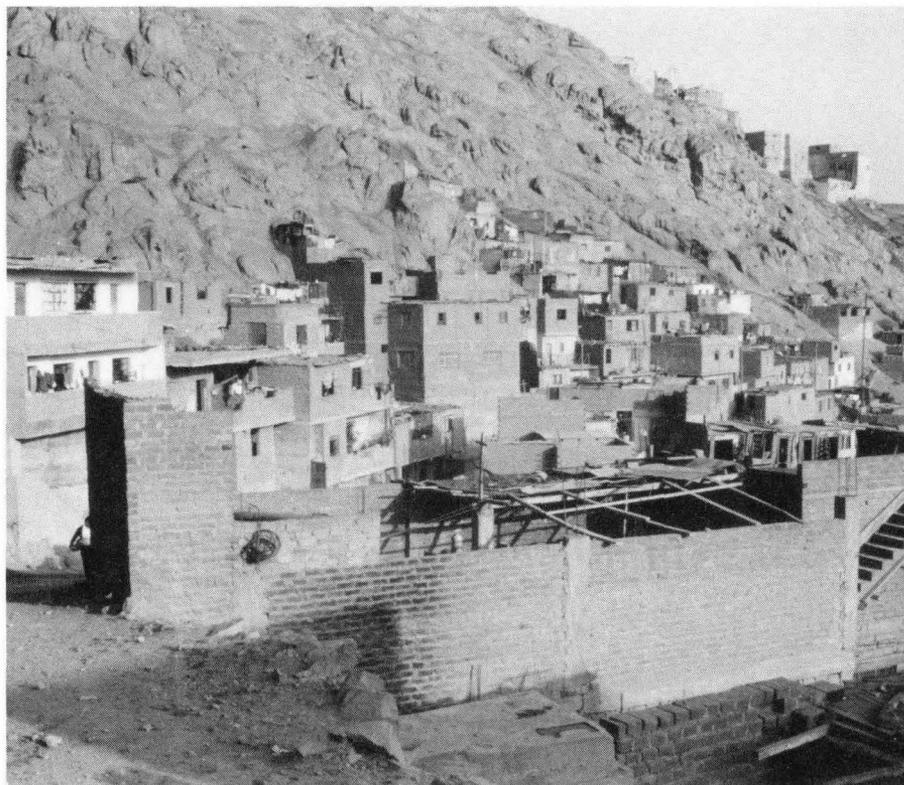
Aunque participé en este estudio desde sus comienzos, otras tareas y preocupaciones me privaron de participar activamente durante sus años finales. Fue por ello que con gratitud acepté la invitación del Dr. David W. Steedman y Yue-man Yeung del CIID, para preparar esta monografía. Después de tantos años no fue tarea fácil recopilar los materiales producidos por este proyecto. Agradezco también a los Drs. Douglas H. Keare y Michael Bamberger de la División Urbana y de Economía Regional, del Departamento de Desarrollo Económico del Banco Mundial, por hacerme participe de sus documentos. Y de forma particular estoy en deuda con Doug y Mike por sus comentarios detallados al primer borrador de esta monografía — ellos pueden no estar de acuerdo con algunas de mis conclusiones, pero creen que los programas de mejoras y de lotes urbanos con servicios constituyen enfoques generalizados considerablemente mejores que otros modelos de vivienda actualmente en uso y con los cuales compiten. Mi agradecimiento especial también para el Dr. Emmanuel Jiménez, del Departamento de Economía de la Universidad de Western Ontario, por permitirme citar algunos pasajes de sus documentos.

La mayor responsabilidad por la realización de la investigación recayó en los equipos investigadores de los países participantes. Agradezco la asistencia que me prestó Mila A. Reforma y Annie Molina, de Filipinas, Mathias Banda y Richard Singini, de Zambia, Edgardo González-Polio y Alberto Harth-Deneke, de El Salvador, y Aly Bathily y Ousmane Blondin Diop, de Senegal. También extiendo mi gratitud a los directores de proyecto que administraron los programas de vivienda básica, especialmente al General Gaudencio V. Tobias y Rolando Fadul del Departamento Nacional de Vivienda, en Manila, M. Oumar Ba, del OHLM, en Dakar, A. Adamson y P. Muyangwa, en Lusaka, y Mauricio Silva, en San Salvador. Agradezco también a Gayle Steven por la mecanografía final del manuscrito.

Sin la ayuda y apoyo de todos los indicados anteriormente me hubiera sido muy difícil terminar este estudio. Y aunque agradezco su apoyo, soy responsable total de cualquier error factual, de interpretación o juicio.

Aprodicio A. Laquian

INTRODUCCION



Típico pueblo joven en Lima, Perú. (Muchas son las lecciones derivadas de la experiencia latinoamericana en vivienda básica.)

A finales de 1974, funcionarios del gobierno filipino iniciaron conversaciones con sus homólogos del Banco Mundial sobre un préstamo para la construcción de viviendas. Dichas conversaciones cubrieron diversos temas, el más importante de ellos: ¿por qué pedir en préstamo fondos del Banco Mundial para la construcción de viviendas?

Un funcionario de la institución nacional de planificación económica arguyó que, incluso con una tasa de interés tan baja como el 8% anual, los fondos del Banco Mundial resultarían antieconómicos por tener que reembolsarse en dólares de Estados Unidos. La devaluación del peso filipino en los próximos 25 años encarecería aun más los costos del reembolso.

El funcionario señaló que los fondos obtenidos en condiciones costosas no deberían invertirse en vivienda pues esta inversión produce una relación capital/producto muy baja y no crea muchos multiplicadores en la economía. Sería preferible invertir los fondos del Banco Mundial en una acería integrada o en una planta petroquímica.

“Lo que ustedes proponen” añadió el funcionario, es “importar carne costosa y molerla para hacer hamburguesas. Y eso no tiene sentido económico alguno”.

Un ejecutivo del sector de la vivienda respondió “el pueblo quiere hamburguesas”. “Además, el gobierno necesita un programa de vivienda económica. La decisión está tomada — no nos corresponde cuestionarla”.

Un par de años atrás, en Senegal, el tema de discusión eran las viviendas económicas para los habitantes de las barracas. En años anteriores, el gobierno había experimentado un enfoque de viviendas básicas denominado “parcelas saneadas” que comprendía la utilización de nuevas tierras en la periferia de la ciudad, llevándoles agua, servicios sanitarios, drenaje y alcantarillado, y prestando ayuda a estos habitantes en la construcción de sus nuevas casas. El Banco Mundial aceptó prestar fondos para este proyecto denominado “lotes con servicios”, convirtiéndose en el primer proyecto de vivienda básica que recibió apoyo del Banco Mundial.

En el otro extremo del continente africano en Lusaka, Zambia, el tema central era el “estándar mínimo” de vivienda. Los funcionarios del Banco Mundial abogaban por la construcción de “núcleos de viviendas” en lotes de 200 m², mientras que los funcionarios de Zambia abogaban por una casa terminada en un lote de 330 m². Un miembro del Concejo de la Ciudad de Lusaka arguyó con ira que los niveles bajos eran un atentado contra los principios del humanismo en el país:

Bajo el dominio colonial, sólo los blancos vivían en las ciudades; los africanos vivían en cabañas en los barrios nativos fuera de los límites de la ciudad. Los africanos estaban separados de sus familias que permanecían en los pueblos. Y los africanos sin trabajo no tenían acceso a la ciudad. Hoy somos independientes, y deberíamos vivir en buenas casas con nuestras propias familias.

Los funcionarios del Banco Mundial simpatizaban con esta opinión. No obstante, trajeron a cuento el asunto crucial de la capacidad económica. ¿Cuánto puede invertir en vivienda la familia promedio que habita un tugurio en Lusaka, y en qué medida el Concejo Municipal está dispuesto a subvencionar programas de viviendas?

Las discusiones citadas anteriormente reflejan algunas de las preocupaciones de los funcionarios en los países en desarrollo a principios de los 70. Rápidas tasas de urbanización han inundado sus ciudades con emigrantes, la mayoría de los cuales han encontrado la forma de acomodarse en asentamientos ilegales y tugurios. Los servicios urbanos fueron agotados hasta el límite de sus posibilidades. Incluso la disciplina cívica comenzó a desintegrarse a medida que hordas de gente invadían las tierras públicas y privadas, estableciendo de la noche a la mañana sus propias comunidades. Y lo que era peor, las políticas tradicionales de vivienda no parecían funcionar.

Programas Públicos de Viviendas

Los principales programas de vivienda antes de la década de los 70 consistían en renovación urbana, viviendas económicas y financiamiento de viviendas, basados en la suposición de que si se construía un número suficiente de viviendas no existiría escasez. Las soluciones al problema de la vivienda comprendían la provisión de capital suficiente para la construcción de viviendas mediante la introducción de tecnologías modernas, la búsqueda de materiales de construcción mejores y más económicos, y el diseño de viviendas más eficientes. Un requisito previo para el éxito de estas soluciones era el control sobre el uso de la tierra, la ocupación ilegal, los movimientos de población y las estructuras por debajo de las normas. La provisión de vivienda era una actividad racional, previsible y regularizada; debería haber respondido a una gestión eficaz y efectiva. No obstante, tal respuesta no se produjo, y uno a uno políticas y programas de vivienda fracasaron en los países en desarrollo.

Se copió la renovación urbana de los programas norteamericanos y europeos concebidos para rejuvenecer ciudades en decadencia. Con apoyo gubernamental, los empresarios reunieron tierras en zonas deprimidas, evacuaron a sus habitantes, demolieron viejas estructuras y construyeron a continuación nuevas viviendas. Pero, como tal enfoque estaba sujeto a modificaciones en muchos de los países en desarrollo, rara vez el programa fue más allá de evacuar a la gente, reasentándola "temporalmente" más allá de los límites de la ciudad. Y en lugar de construir nuevas viviendas, las autoridades construyeron costosos proyectos como centros culturales, salas de convenciones, edificios gubernamentales y terminales de transporte. En algunos países, las tierras reclamadas se asignaron a centros comerciales, grandes condominios y parques para estacionamiento de automóviles.

La renovación urbana se convirtió en un eufemismo para la eliminación de las colonias ilegales. Así, cuando la ciudad de Manila decidió desalojar la vieja ciudad amurallada de Intramuros, el ejército y la policía agrupó todas las familias, las colocó en camiones con lo que quedaba de sus posesiones, y les indicó que debían construir sus viviendas en otra parte, a 30 km de distancia. El Concejo Municipal aprobó luego una ordenanza exigiendo que toda edifica-

ción que se levantara en Intramuros debería ser de arquitectura tipo español para preservar el carácter histórico de la ciudad. Más de 30 años después, la mayor parte de la tierra de Intramuros continúa aún vacante. La construcción al estilo español es demasiado costosa, incluso para los inversionistas privados. La construcción de un proyecto de vivienda económica con la apariencia de arquitectura colonial española, superaba la creatividad hasta de los mejores arquitectos filipinos.

En lugar de aliviar el problema de la vivienda, estas medidas lo agravaron. La destrucción de las barracas significó una reducción en el inventario de la vivienda. También acarrió una gran pérdida para aquellas familias más pobres que habían invertido sumas para ellos considerables en sus modestos hogares. Se calculó que al desalojar unos 39 000 habitantes de la zona Eastleigh de Nairobi en 1970, las 6733 viviendas demolidas representaron una pérdida de unos US\$285 000 para los habitantes (Haldane 1971). Otro desahucio a lo largo del río Nairobi años más tarde, resultó en una drástica reducción de empleos en el sector informal dado que las estructuras destruidas eran al mismo tiempo los lugares de trabajo de reparadores de bicicletas, mecánicos de automóviles y artesanos locales.

El fracaso de los programas de erradicación es evidente si se considera que son las colonias y los tugurios los segmentos de crecimiento más rápido en las poblaciones urbanas. Su supresión en algunas partes de la ciudad solo significó su reaparición posterior en otros lugares. El reasentamiento en la periferia o las afueras de los centros poblados no ha dado resultado. Ellos se filtran de nuevo, formando otras colonias ilegales.

Actualmente pocas son las autoridades de vivienda que aplican programas de renovación urbana o erradicación de colonias ilegales. La política más común es demorar el reasentamiento hasta disponer de una zona aceptable que pueda recibir a los desplazados. La mayoría de gobiernos prefieren ahora preservar hasta la vivienda sub-estándar y contar incluso con los tugurios como parte del inventario de vivienda. Estas políticas son evidentes si se examinan frases tan usadas como "retención máxima de estructuras", y "dislocación mínima de hogares". Aunque tomó varias décadas, hoy se conoce ya la ineficacia de los programas de erradicación.

La subvención de viviendas ha sido la respuesta más común que los gobiernos han dado al problema de la vivienda. Los proyectos de viviendas, tanto de alquiler como de venta, han hecho su aparición en casi todas las ciudades de los países en desarrollo, frecuentemente con ayuda de programas extranjeros. Frecuentemente, también, tales proyectos han sido asignados a grupos específicos como los funcionarios estatales, los veteranos de guerra, los miembros sindicales o los pensionados oficiales. Ocasionalmente, se han asignado a los antiguos habitantes de los tugurios, especialmente aquellos que habitaban en zonas requeridas por el gobierno para otros fines.

Actualmente todos saben que, aun con el estándar mínimo los programas subvencionados de vivienda son sencillamente demasiado costosos para albergar adecuadamente a todos los que necesitan casa. Desde luego hay ejemplos como el de Singapur y Hong Kong, donde los programas han tenido éxito (Yeh y Laquian 1979); no obstante, en la mayoría de los países, la subvención de vivienda se ha visto acosada por numerosos problemas.

Uno de los problemas más serios que presentan estos programas subvencionados es que benefician generalmente a aquellos que podrían haber adquirido su vivienda en el mercado libre, pues quienes más las necesitan no pueden siquiera costear estos programas. Aun en los casos en que los responsables de los programas las planearon para estos grupos, aquellos con mayores medios económicos las ocuparon finalmente, valiéndose de medios como la "compra de derechos" a aquellos a quienes habían sido asignadas inicialmente, o sobornando a los administradores, o alquilando las unidades a familias no existentes.

En los proyectos de vivienda pública las tasas de reembolso son notablemente bajas, registrándose índices frecuentes de incumplimiento hasta de un 100%. Se citan numerosas razones para justificar esta situación: los ocupantes rehusan pagar porque las unidades están mal servidas o cuidadas; falta de voluntad de los administradores para cobrar, o simplemente la actitud de que como los proyectos pertenecen al gobierno, no hay necesidad de pagar por ellos. Algunas viviendas han sido incluso objeto de vandalismo, otras han permanecido desocupadas durante años debido a defectos estructurales, mal diseño, o al simple hecho de que la gente no quiere vivir en ellas.

El principal problema con las viviendas públicas subvencionadas es el de la equidad. No benefician al "grupo objetivo" que más las necesita, es decir, el pobre (Van Huyck 1971).

La gente más pobre del país contribuye por lo general en gran medida a los ingresos fiscales mediante diversas formas de imposición indirecta como el impuesto sobre las ventas. Si parte de este dinero se emplea para subvencionar la vivienda de una pequeña porción de hogares urbanos, resulta que los más pobres pagan impuestos para permitir que otros, muchos de los cuales tienen mayores medios económicos, vivan mejor.

Actualmente, a pesar de críticas como las mencionadas, la mayoría de los países en desarrollo han implantado programas de vivienda pública subvencionada. Frecuentemente, éstos se justifican por la necesidad de proporcionar vivienda adecuada a aquellos que puedan asegurar la recuperación del costo debido a sus ingresos regulares. Además, como los habitantes de tugurios y barracas no son uniformemente pobres, las viviendas públicas se justifican algunas veces como método de "descongestión", permitiendo a aquellas familias que puedan costearlo la posibilidad de salir de las áreas más pobres. Como en un proceso de destilación lenta, las barracas que quedan vacantes, son ocupadas por otros.

En un contexto político, algunos gobiernos utilizan la vivienda pública como recompensa a grupos especiales. En la mayoría de los casos, tales grupos no son los que más la necesitan. Mientras la vivienda aceptable sea escasa, esta desigualdad y falta de justicia social constituirá una característica de la vivienda subvencionada en numerosos países en desarrollo.

Las políticas fiscales para la provisión de viviendas en los países en desarrollo han tomado la forma de préstamos de bajo interés, instituciones hipotecarias, asociaciones de ahorro y préstamo, compañías fiduciarias, e incluso cooperativas para vivienda. Sin embargo, todos los enfoques suponen que los habitantes en cuestión cuentan con algún ingreso regular para invertir en sus hogares. También exigen valores fijos para garantizar los préstamos, como

tierras, y otros. Y lo que es más importante, se cuenta con que existe la experiencia para manejar las instituciones financieras (o al menos que se puede capacitar en corto tiempo).

La experiencia obtenida con instituciones de vivienda es un tanto mixta: el índice de fracaso ha sido alto; se han presentado numerosas quejas acerca de la complejidad de los procedimientos administrativos antes de poder obtener un préstamo; frecuentemente no se pueden satisfacer prácticas bancarias comunes como el ofrecimiento de garantía por parte de las familias de bajos ingresos, y los niveles de capacidad económica exigidos por los programas son muy altos para la mayoría de los habitantes de colonias ilegales y de tugurios.

Las experiencias con las instituciones de financiamiento de vivienda han sido similares a las de los proyectos de vivienda subvencionada — por lo general han servido al grupo equivocado. Han beneficiado a aquellos con medios para obtener préstamos, y dejando por fuera a los más necesitados. En respuesta a este dilema, numerosos funcionarios de la banca han dicho lo mismo: “somos un banco, no una institución de caridad.” Los principios bancarios modernos no ayudan a las familias que más necesitan vivienda básica.

Lecciones Derivadas de los Asentamientos y Tugurios Ilegales

Al tiempo que las autoridades responsables de la vivienda encontraban dificultades para que los programas fueran efectivos, la investigación en ciencias sociales arrojaba luz sobre el fracaso de sus políticas. En Perú, Turner (1967) y Mangin (1970) observaron la capacidad de organización de los ocupantes ilegales y propusieron que tal capacidad fuera empleada en el desarrollo de sus propias comunidades, más que en la oposición a las autoridades. En la India, Van Huyck (1971) y Rosser (1970) observaron a su vez cuán adecuados eran incluso los peores tugurios y aconsejaron contra la formulación de políticas que destruyeran tal existencia del inventario de viviendas. En Venezuela, Peattie (1968) observó patrones de ayuda mutua entre vecindarios de medios económicos escasos que resultaron útiles en la provisión de viviendas y servicios. Estudios efectuados en Brazil rechazan la noción de que las colonias ilegales son radicales y peligrosas y observaron que la conducta organizada de los más débiles económicamente se canalizaba ante todo hacia la obtención de vivienda y servicios básicos.

Con base en los estudios de estos asentamientos, se han propuesto algunas importantes generalizaciones sobre la vivienda básica:

(1) Los ocupantes de estos barrios poseen los recursos, la pericia y la motivación personal para proveerse vivienda adecuada.

(2) Cuando se les garantiza la tenencia y los recursos, pueden construir su propia vivienda y mejorarla a medida que mejora su propia condición.

(3) Estos habitantes desarrollan sus propios mecanismos de mercado y pueden proveerse de los materiales de construcción adecuados para sus necesidades.

(4) Estos habitantes están bien organizados y emplean principios de autoayuda y ayuda mutua en la construcción de sus viviendas e instalaciones comunitarias.

(5) Existen razones válidas para la localización escogida que generalmente determinan el emplazamiento de la casa.

La literatura publicada inicialmente sobre tugurios y zonas de ocupación era totalmente condenatoria y alarmista. Se expresaron temores sobre la descomposición moral, la desorganización de la familia y la vida comunitaria, y la amenaza revolucionaria de un proletariado en expansión. La invasión y captura de tierras públicas fueron percibidas como violaciones de la ley y el orden. Las autoridades temieron que la constante transgresión de la ley se convirtiera en un hecho habitual donde las reglas de la sociedad no podrían aplicarse.

Al cabo de cierto tiempo, se escribieron descripciones más realistas de la vida en las colonias y tugurios. Los sociólogos urbanos se mostraron particularmente activos en estos estudios, revelando que el pobre de los núcleos urbanos estaba principalmente interesado en llevar una vida normal bajo condiciones históricamente anormales. Y en breve, la literatura comenzó a reflejar un tono más idealista y romántico. Los ocupantes de los tugurios eran una población realmente en transición, que rompía con la tradición para poder alcanzar un modo de vida urbano y moderno. Dejados en libertad, podrían resolver sus propios problemas de vivienda. Los habitantes de estos tugurios no eran el problema sino la solución a los males urbanos.

Esta glorificación coincidió con experimentos en vivienda que intentaron ajustarse a las condiciones reales de vida del pobre urbano. Durante la década de los 60, la erradicación y el reasentamiento dió lugar a programas que respetaban la existencia de las comunidades invasoras, si bien un tanto a la fuerza. Incluso los tugurios existentes en Chile, India e Irak fueron mejorados con la provisión de servicios básicos. Un estudio sobre proyectos de "lotes con servicios" (Grindley y Merrill 1971) reveló proyectos de este tipo en unos 32 países. Algunos de estos proyectos tenían más de 10 años y habían sido exitosos en mejorar las condiciones de vida del pobre urbano. El examen definió los lotes con servicios como un "método de preparar la tierra para facilitar la construcción de viviendas individuales y un método de mejorar zonas de viviendas ya ocupadas."

El programa de lotes con servicios consistió en uno o más de los elementos siguientes:

(1) Lote: la parcela para construir la vivienda descrita por su tamaño, situación y densidad de proyecto.

(2) Servicios: necesidades básicas, como agua y saneamiento, y servicios deseables, como alumbrado eléctrico, aceras y calzadas pavimentadas.

(3) Instalaciones vecinales: escuelas, mercados, protección policial y contra incendios, parques, centros comunitarios y centros religiosos o culturales.

(4) Convenios contractuales: relaciones legales entre el gobierno y los residentes, como tenencia de la tierra, reembolso de costos de desarrollo, responsabilidad por los servicios básicos y reglamentos para el uso de la tierra.

Hasta finales de los 70, ha habido poca distinción entre lotes con servicios y mejora comunitaria. Más tarde, se reconoció que, si bien estos enfoques se complementaban, cada uno requería intervenciones diferentes, dando lugar a la evolución de dos aproximaciones al problema de la vivienda básica.

Opciones de Vivienda Básica

Aprovechando la experiencia de varias actividades de vivienda en los países

en desarrollo y aplicando las lecciones de la literatura sobre comunidades de bajos ingresos económicos, los planificadores desarrollaron dos enfoques de la vivienda básica: mejora comunitaria y lotes con servicios. Ambos enfoques tenían por objeto ayudar al pobre urbano, y se centraron más en la tierra y los servicios que en el albergue propiamente dicho. Ambos dependían de los recursos y la capacidad de los mismos interesados, haciendo que la función oficial fuera principalmente de apoyo (más adelante este enfoque recibió el nombre de "autoayuda complementada"). A pesar de su similitud, es interesante describir los dos enfoques con detalle.

Mejora Comunitaria

En la mejora comunitaria, los servicios básicos se introducen in situ, es decir en las mismas comunidades. Generalmente se provee agua potable, retretes, drenaje superficial, recolección de basuras, electricidad, escuelas, calles y caminos así como centros comunitarios. Donde tales servicios existen, se mejoran.

Debido a que estas viviendas y demás estructuras ilegales se construyen a menudo sin un plan preconcebido, la mejora comunitaria intenta "racionalizar" su ubicación y alineamiento, por lo general con arreglo a un patrón cuadrículado de calles y caminos. En Filipinas, este proceso recibe el nombre de "recuadre" y comprende el desplazamiento hasta del 50% de las estructuras existentes. En El Salvador se han realizado experimentos en los que se mejoraron a las viviendas de alquiler de los *mesones*, se suministraron los servicios básicos y se vendieron las unidades en forma de condominio.

Un ingrediente fundamental de la mejora comunitaria consiste en asegurar tenencia a los participantes. Aunque se ha intentado emplear contratos de alquiler a largo plazo, en la mayoría de los países los interesados han expresado preferencia por la compra definitiva. En lo que respecta a la tenencia, no solamente la condición legal sino la definición formal de los límites de los lotes ha sido importante. Por esta razón, el estudio de medidas y la documentación de las propiedades fueron ingredientes claves en el programa filipino.

Se ha encontrado, a su vez, que la seguridad de tenencia ha sido el elemento más importante en la mejora de viviendas (conocida también como "consolidación de vivienda"). Cuando un individuo no está seguro de ser o no propietario de una cosa, es improbable que la mejore. Si bien la consolidación de la vivienda está sujeta a otros factores (disponibilidad de recursos, conocimientos prácticos en construcción y posibilidad de ayuda mutua), la seguridad de tenencia es frecuentemente el elemento principal.

En la mejora comunitaria, la introducción de servicios y la racionalización del uso de la tierra con frecuencia requieren que se reduzca la densidad de la población en la comunidad. En tales casos, las familias se reasientan en otras zonas y se les provee de lotes con servicios. En Lusaka, los planificadores realizaron verdaderos esfuerzos para asegurar que las familias reasentadas no quedaran a gran distancia de las comunidades originales, con objeto de mantener los empleos, el acceso a los servicios y la vida comunal. Se ubicaron lotes con servicios en las zonas de "desborde" y se trasladaron las familias en grupo. En Filipinas, las familias que no pudieron acomodarse en el proyecto Tondo

fueron reacomodadas en un lugar denominado Dagat-Dagatan, a unos 3 km de distancia.

Lotes con Servicios

El enfoque de lotes con servicios comprende la apertura de nueva tierra y su subdivisión en lotes con servicios para vivienda. Las normas de servicio varían. Algunos proyectos pueden tener agua hasta la misma casa, otros solo tienen un grifo que debe ser compartido por unas cinco familias. Los dispositivos sanitarios van desde letrinas de pozo hasta retretes con agua corriente en cada casa. El tamaño de los lotes también varía, en Tondo la superficie promedio de los lotes era de 45 m², mientras en Lusaka era de 300 m².

Los proyectos iniciales de lotes con servicios, como el plan Pikine, en Dakar, Senegal, se situaban a menudo en zonas periféricas donde la tierra era barata. Los planificadores esperaban que la introducción de servicios en aquellas zonas influiría sobre la dirección y rapidez en el crecimiento de la ciudad. Estos primeros proyectos experimentaron dificultades serias debido a que la forma de vida de los habitantes se vio un tanto dislocada al ser trasladados lejos de sus lugares de trabajo. En numerosos países los proyectos se abandonaron después del reasentamiento inicial; en otros los proyectos no llegaron a poblarse.

El elemento vivienda en los proyectos de lotes con servicios puede variar. Algunos proyectos no tienen vivienda en absoluto — las familias deben construirla sobre el lote servido, algunas veces utilizando materiales recuperados de la barraca destruida. No obstante, muchos de estos proyectos cuentan con “unidades núcleo”, que pueden comprender una pared y un retrete, una cocina o incluso una habitación. El proyecto Dandora en Nairobi, Kenia, por ejemplo, ofrecía las siguientes unidades: tipo A: núcleo sanitario solamente (lavabo y retrete), construido en un lote cuyo tamaño variaba de 100 a 140 m²; tipo B: núcleo sanitario y una habitación utilizada como cocina, construidos en lotes de 100 a 140 m²; y, tipo C: núcleo sanitario y dos habitaciones construidos en lotes de 160 m².

Como en la mejora comunitaria, se espera que las familias utilicen el concepto de auto-ayuda y ayuda mutua en los proyectos de lotes servidos. En El Salvador, hacer parte de la ayuda mutua es requisito previo para participar en un proyecto. En Zambia, se espera que el individuo colabore en los proyectos comunitarios y en la construcción de zonas comunitarias y otras edificaciones públicas, si bien el requisito de ayuda mutua ha perdido la importancia inicial. En Filipinas, los vecinos se ayudan en el transporte de las casas afectadas por el reasentamiento. El gobierno puede ofrecer asistencia técnica en la ayuda mutua, pero fundamentalmente la comunidad es la responsable de estos proyectos.

Ejemplos de Proyectos

Con objeto de tener una mejor idea sobre la naturaleza de los proyectos de mejora comunitaria y lotes con servicios, podría ser útil describir en mayor detalle los cuatro proyectos evaluados en el estudio apoyado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y el Banco Mundial. El proyecto de Senegal es típico de los esfuerzos iniciales en proyectos de lotes con

servicios. En El Salvador se evaluaron los proyectos de lotes con servicios. En Filipinas y Zambia se combinaron los proyectos de mejora comunitaria y lotes con servicios. Debido a que los cuatro proyectos nacionales se iniciaron en diferentes períodos, resultan indicativos del proceso de aprendizaje práctico. Y esto se ve no solo en los enfoques principales empleados sino también en detalles como el tipo de servicios suministrados, los niveles de servicios y las estructuras de administración empleadas.

Senegal

El proyecto de Senegal, aprobado en 1972, fue el primer proyecto de lotes con servicios apoyado por el Banco Mundial. Comprendió préstamos por unos US\$8,3 millones para proveer unos 14 000 lotes servidos en Dakar y 1600 lotes en Thies.

La mayoría de los fondos se asignó a la preparación de la tierra dado a que el lugar escogido, la zona llamada Pikinie, en las afueras de Dakar, consistía principalmente en dunas ondulantes. Se aplanó la tierra, se abrieron vías y se instaló el drenaje. El proyecto contó con dos tipos de sistemas de agua y sanitarios: fuentes públicas y retretes de pozo para el 85% de las parcelas, y conexiones privadas de agua y pozos sépticos para el resto. Se introdujo también electricidad, principalmente para el alumbrado de calles.

Las instalaciones comunitarias comprendieron en Dakar 12 escuelas primarias, 4 secundarias, y 4 centros de salud, en tanto, que en Thies se construyeron 2 escuelas primarias y 1 centro sanitario. También hubo terrenos para centros recreativos y comunitarios, templos, pequeñas industrias y establecimientos comerciales.

Tal como se diseñó, el costo de capital de un lote típico era de unos US\$290 en Dakar y US\$120 en Thies por 15 por años. Esta suma permitía adquirir un lote de 150 m² con una letrina de pozo, acceso a una fuente pública y muy poco más. Los materiales de construcción podrían comprarse con préstamos calculados inicialmente en unos CFAF \$100 000 y pagaderos al 7% de interés por año.¹ Familias con ingresos entre US\$57 y 145 por mes en Dakar (US\$40 a 145 por mes en Thies) eran elegibles para el proyecto.

Aunque la construcción de la infraestructura comenzó en 1973, el proyecto de Senegal tuvo varios retrasos. Pese a haberse terminado las vías, la instalación del agua, el alcantarillado y otros servicios, las familias no comenzaron a mudarse de inmediato. En febrero de 1978 sólo cuatro familias se habían trasladado al nuevo proyecto. La mayoría de las familias a las que se había asignado un lote señalaron que los préstamos para materiales de construcción solo eran suficientes para construir los cimientos de la casa. Se aumentó la cantidad de los préstamos a CFAF 275 000 en 1978 y a CFAF 415 000 en 1980. Esto aceleró la mudanza, y para julio de 1980 ya vivían más de 3000 familias en la zona. Antes de finalizar 1980, unas 5000 familias se habían trasladado al proyecto y 12 557 más habían sido seleccionadas. También se experimentó un aumento en las solicitudes para el proyecto, hasta el punto de que unas 35 000 familias expresaron su interés en la obtención de un lote. En el momento de

¹ Moneda: franco CFA. Autoridad responsable el BCEAO, Banco Central de los Estados de África Occidental.

redactar este informe, el número de familias que se ha trasladado al proyecto es tal que el órgano responsable experimentaba problemas con la provisión de servicios.

El Salvador

En octubre de 1974 se firmó el acuerdo para un préstamo de US\$8,5 millones para el proyecto de El Salvador. Este proyecto fue concebido para proporcionar servicios urbanos a unos 7000 lotes en la capital, San Salvador, y otros núcleos urbanos (Santa Ana, San Miguel, Sonsonate, y Usulután). El proyecto ofrecía varias opciones: (1) un lote para vivienda entre 60 y 90 m² con acceso a agua, alcantarillado, electricidad y otros servicios; (2) un núcleo sanitario completo consistente en un retrete, un lavadero y un baño cerrado, conectado a los servicios básicos; (3) un conjunto sanitario completo con una casa núcleo techada y una superficie habitable de unos 18 m², conectada a todos los servicios básicos; y, (4) un núcleo sanitario completo con una casa techada y una superficie habitable de unos 36 m², conectada a todos los servicios básicos.

El proyecto El Salvador fue el primero (y el único hasta ahora) administrado por una organización privada sin ánimo de lucro, la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FSDVM). El costo promedio de cada lote era de US\$1500 y estaba destinado a familias con ingresos mensuales comprendidos entre 140 y 240 dólares por mes. Se requería un pago inicial del 10% del valor del lote. Era también obligatorio que las familias participaran en trabajos de ayuda mutua durante los fines de semana y por períodos que variaban de 3 a 6 meses. Se esperaba asimismo que cada familia efectuara la construcción y mejora de su morada.

Una evaluación efectuada en junio de 1980 al proyecto de El Salvador demostró que se habían completado unas 4348 viviendas y que otras 2246 se hallaban en proceso de construcción. Además, se había instalado la mayoría de las infraestructuras y de los servicios comunitarios. Algunos servicios, que eran responsabilidad de otros organismos gubernamentales sufrían retrasos si bien, en general, los participantes residentes estaban satisfechos con el proyecto. Esta satisfacción puede determinarse por el hecho de que sólo un 2,3% del total de los préstamos efectuados se hallaban en mora en julio de 1980.

Zambia

El proyecto de Lusaka fue concebido para mejorar las condiciones de comunidades de bajos ingresos (George, Chawama, Chaisa, y Chipata), donde vive aproximadamente un 60% de los asentados ilegales de la ciudad. El proyecto costó US\$41,2 millones, 20 de los cuales provinieron de un préstamo del Banco Mundial. El diseño comprendía la mejora de unas 17 000 viviendas y la provisión de 7600 nuevos lotes con servicios en zonas de desborde adyacentes. Los servicios provistos tanto en las zonas mejoradas como en las de desborde comprendían agua (una fuente pública para cada 25 familias), caminos, y alumbrado público.

El proyecto de Zambia incluía además unos 4400 lotes con servicios. De éstos, unos 1200 contarían solamente con servicios "básicos" (letrinas de pozo y acceso a fuentes públicas), unos 3200 con servicios "normales" consistentes en

agua para cada vivienda y desagüe de excretas mediante una red de alcantarillado.

Al igual que los proyectos de mejora, estos proyectos de lotes con servicios cuentan con caminos, drenaje de aguas superficiales y alumbrado público.

Con el fin de ayudar a las familias a construir o mejorar sus propias viviendas, se efectuaron préstamos iniciales para materiales de construcción hasta por K100. La restitución de tal suma se efectuaría durante un período de 15 años al 7,5% de interés anual. En las zonas de desborde, una familia podría pedir en préstamo hasta K250, una familia en el proyecto normal de lotes con servicios podría hacer un préstamo hasta de K525. El proyecto involucraba instalaciones comunitarias que comprendían la construcción y equipamiento de 18 escuelas primarias, 17 centros polivalentes, 3 centros sanitarios, 17 mercados y 11 casas modelo. Estas últimas se construyeron para mostrar a los interesados las diversas opciones existentes de construcción y consolidación de las viviendas. Más tarde se vendieron a otras familias a precio de costo.

Una evaluación efectuada en mayo de 1981 (Sanyal et al. 1981) indicó que el proyecto de Lusaka había ampliado los servicios casi a 20 000 hogares y provisto nuevos servicios a más de 7000 familias en zonas de desborde adyacentes. En los planes de lotes con servicios se ofrecieron unos 3600 lotes. Las normas iniciales del proyecto eran bastante altas; la demanda también fue alta. Para disponer de mayor número de viviendas, fue necesario introducir ciertos requisitos de diseño. Así, en lugar de 325 m² por lote, los proyectos en la zona de desborde tenían en promedio solo 210 m². Sin embargo, el índice de satisfacción con el tamaño de la parcela fue muy alto y las familias contaron incluso con espacio suficiente para disponer de un pequeño jardín.

El problema más importante enfrentado en Lusaka fue el alto índice de deudores morosos. En marzo de 1980, un 99% de las familias del proyecto mejorado de Chawama se hallaban retrasadas más de un mes en el pago de los servicios. En George, los atrasados llegaban al 62%; en cuanto a la restitución del préstamo, la situación era peor, 63% de familias en Chawama y 38% en George debía más de un año. Incluso en los proyectos de lotes con servicios, la restitución del préstamo tampoco era buena, un 40% de las familias estaba en mora.

La evaluación concluyó que los altos índices del atraso en el pago no parecían deberse a imposibilidades económicas; las familias con altos ingresos estaban igualmente representadas entre las retrasadas. Se llegó a la conclusión de que estos altos índices se originaban ante todo en la carencia de un mecanismo eficiente de cobro, así como en la falta de "voluntad política" de la gerencia del proyecto para el cobro. La situación se veía, a su vez, apoyada por quejas de los participantes en el sentido de que los servicios prometidos no habían sido provistos adecuadamente y por las presiones políticas de los interesados en el sentido de que había que cumplir las promesas primero y después comenzar a cobrar por ellas.

A pesar de tales problemas, las autoridades de Zambia han considerado el proyecto como un éxito. La construcción de 11 500 nuevas viviendas y la mejora de servicios a unas 20 000 familias, hacen pensar que el proyecto mejoró las condiciones de vida de más de 31 000 familias. Por otra parte, el valor agregado a la existencia de viviendas se calcula en unos K15 millones.

Filipinas

El proyecto filipino se centró en la comunidad de Tondo, Manila, donde vivían 27 000 familias en 137 hectáreas de tierras reclamadas. El proyecto, que comenzó en 1976, se calculó en US\$65 millones, de los cuales el Banco Mundial aportó unos 32.

El enfoque principal del proyecto fue la mejora de las condiciones en las tierras playeras del viejo Tondo (Fig. 1). Ello comprendió la construcción de carreteras y calles, el traslado y colocación de casas en zonas de "recuadre", la introducción de acueductos y alcantarillado, así como la construcción de centros comunitarios y escuelas. En la vieja comunidad era preciso mejorar unas 12 000 casas. Otras 4000 familias deberían trasladarse a un proyecto de lotes con servicios situado en Dagat-Dagatan a 3 km de distancia donde se tendría el mismo nivel de servicios y las familias contarían con diversas opciones de "casas núcleo" para construir: desde un núcleo sanitario y una pared compartida, hasta un núcleo sanitario con pared compartida, columnas, techo y laterales (una vivienda básica de ocupación inmediata).

Los préstamos de P500 para materiales de construcción (aumentados a P3500 en 1978) solo se facilitaban en materiales, no en efectivo y se tramitaban a través del Banco de Desarrollo de Filipinas, si bien el ejecutor del proyecto era el Organismo Nacional de la Vivienda. También se facilitaron préstamos para inversión en negocios, y se creó un parque industrial en el que se ofrecieron lotes y edificaciones a inversionistas para la creación de empleos en la comunidad. Se ofrecieron para la venta lotes servidos a lo largo de una franja comercial, y las tarifas económicas aplicadas tenían por objeto subvencionar las parcelas más baratas del proyecto propiamente dicho.

En el proceso de mejorar la comunidad vieja, el Organismo Nacional de la Vivienda siguió los principios de (1) retención máxima de estructuras; (2) dislocación mínima de familias; y (3) máxima participación de la comunidad. Se hizo todo lo posible por proveer servicios al costo mínimo factible, de manera que el proyecto estuviera al alcance de los participantes.

Una evaluación efectuada en junio de 1981 reveló que un 97,5% de los habitantes de las viviendas estudiadas en Tondo había mejorado sus hogares; de éstos 12,5% había construido estructuras totalmente nuevas. La propiedad de la tierra en el proyecto se hizo asimismo más equitativa debido a que la reducción en el tamaño promedio de los lotes, de 65,2 a 53,9 m² permitió que un mayor número de familias tuviera acceso a la propiedad de la tierra. La mejora y ampliación de las casas creó más espacio para alquileres (un aumento promedio de 10,5 m² por estructura); y el número de familias que ofrecían espacio para alquilar aumentó en un 10%.

Una de las realizaciones más notables de Tondo, fue el papel activo que desarrolló la comunidad en todos los aspectos decisivos del proyecto. Grupos comunitarios organizados desempeñaron un papel activo en el establecimiento de normas para el proyecto, la selección de participantes, la formulación de procedimientos y la realización de las actividades proyectadas. Este estilo participatorio se amplió a dos proyectos nacionales de mejora comunitaria y lotes con servicios denominados Proyecto de Mejora Zonal y Proyecto de Renovación y Mejora de Mesones, ambos apoyados por el Banco Mundial. Los

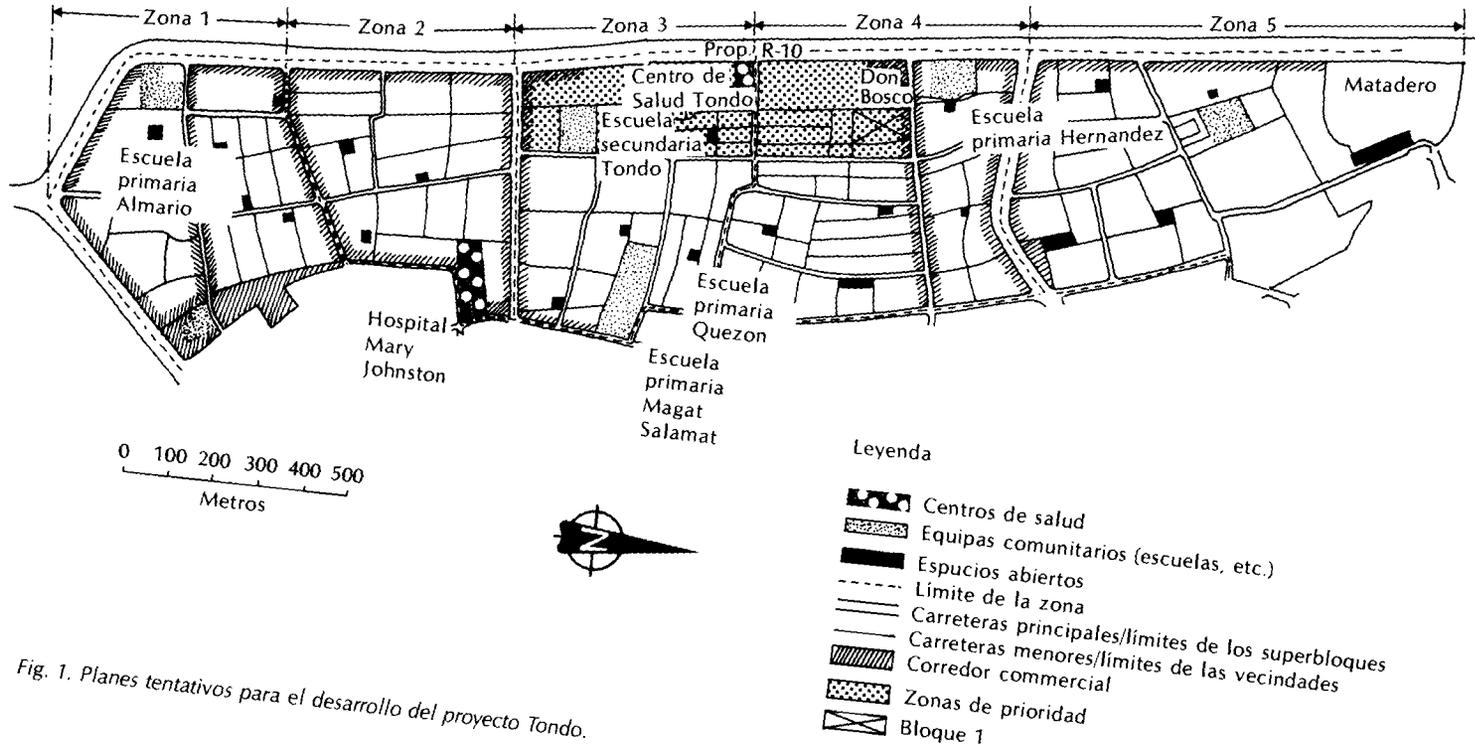


Fig. 1. Planes tentativos para el desarrollo del proyecto Tondo.

Proyectos de Mejora Zonal están concentrados en unas 200 zonas de mesones y tugurios de Manila metropolitana, mientras los segundos se ubican en ciudades de tamaño medio como Cebú, Cagayán de Oro, y Davao en el sur de Filipinas.

El proyecto de Tondo descansa fundamentalmente en la auto-ayuda aunque las actividades de construcción crearon empleo para unos 500 residentes. También se estimuló el establecimiento de pequeñas industrias como indican los 230 préstamos otorgados. En los parques industriales se experimentan algunos problemas por la falta de servicios (principalmente agua), que hace que los pequeños industriales no se decidan a establecer sus operaciones en estas zonas. El cobro de los servicios de agua y saneamiento experimenta también retrasos debido a que el Organismo Nacional de la Vivienda teme que mientras el servicio no esté a la altura esperada, los usuarios estarán reacios a pagar por el mismo.

Aspectos Claves de las Políticas

Los programas de vivienda básica tal como lo ejemplifican los de mejora comunitaria y lotes con servicios, se han convertido en las intervenciones más importantes de políticas para asistir al pobre urbano en los países en desarrollo. Con la premisa básica de alcanzar un mayor conocimiento de las zonas de mesones y tugurios, estos programas han creado grandes esperanzas en cuanto a su efectividad. Las cuidadosas evaluaciones tratadas en esta monografía intentan determinar si las promesas de las mejoras de viviendas y los lotes con servicios se han mantenido. En esta revisión los siguientes aspectos de políticas son de la mayor importancia.

Costeabilidad

Una de las preguntas más importantes planteadas en los programas de mejoras y de lotes con servicios es saber si la mayoría de los pobres urbanos pueden tener acceso económico a los mismos. Si los costos son demasiado altos, los proyectos servirían para satisfacer las necesidades de las familias relativamente más prósperas en las zonas de tugurios. Ello resultaría en un proceso "selectivo" en el cual aquellos con mayor necesidad de ayuda serían abandonados a su suerte, mientras que las familias económicamente más desahogadas mejorarían aun más.

No obstante, el establecimiento de niveles bajos de costos implicaría tener que otorgar mayores subsidios, con lo que se podría limitar la capacidad de los gobiernos para replicar los proyectos. La recuperación de costos es una política a la que se adhieren todos los órganos de financiamiento tanto nacionales como internacionales, aunque los proyectos concebidos para las familias más necesitadas han sido aquellos en que la recuperación de los costos se ha hecho más difícil. ¿En qué medida el concepto de costeabilidad se ha visto influido por este "punto de vista de banquero", y cuáles han sido los efectos de la costeabilidad sobre la efectividad de proyectos anteriores?

La capacidad económica para pagar ha sido el elemento principal para decidir qué grupos van a beneficiarse de las viviendas básicas. También se relaciona íntimamente con el concepto de "acceso", en cuanto los niveles más

altos de costos harían los proyectos inaccesibles para las familias más pobres. Es por tanto importante averiguar si existen programas de vivienda que hayan favorecido a los grupos a que estaban destinados. También es importante determinar el impacto de los programas sobre otros grupos, especialmente aquellos que quedan excluidos por los niveles de capacidad económica establecidos por los diseñadores del proyecto.

Auto-Ayuda y Ayuda Mutua

Los conceptos de auto-ayuda y ayuda mutua están íntimamente ligados con la capacidad económica dado que se cree que ambos reducen los costos del proyecto. ¿Cuál ha sido la experiencia de estos enfoques en la reducción de costos? En cuanto a costos, se ha observado que la administración de programas de auto-ayuda y ayuda mutua implica altos costos. ¿Cuáles son los elementos que compensan estos costos frente a los logros de los conceptos de ayuda mutua y auto-ayuda?

En el proyecto de El Salvador, la participación en programas de ayuda mutua y auto-ayuda es un requisito previo para la participación en el proyecto. ¿Cuál ha sido su éxito y en qué medida ha afectado el acceso de los grupos económicamente más débiles al proyecto, como aquellos hogares en que la cabeza de familia es una mujer, o los empleados del sector informal de la economía?

Consolidación de Viviendas

Todos los programas de vivienda básica se fundamentan en la suposición de que una familia mejorará y consolidará su hogar cuando se le asegure la tenencia y se pongan a su disposición los medios y el tiempo para hacerlo. No obstante, la consolidación de viviendas pudiera verse afectada también por otros factores. Por ejemplo, ¿se han confirmado las suposiciones de que los ocupantes de mesones y tugurios cuentan con la pericia necesaria para construir sus propias casas? ¿Cuáles han sido los efectos de los préstamos otorgados para materiales de construcción, y de los programas de capacitación y ayuda técnica sobre la naturaleza y rapidez en la consolidación de viviendas?

La consolidación de viviendas depende en gran medida del diseño del proyecto. Si los diseñadores desean unas viviendas estéticamente agradables, pueden diseñar un mayor nivel del núcleo e imponer límites de tiempo en cuanto a la consolidación. Estos límites aumentarán naturalmente los costos y afectarán así la accesibilidad al proyecto. Una de las mayores críticas lanzadas contra los conceptos de mejoras y de lotes con servicios ha sido la de que crean "tugurios planificados". ¿Hasta qué punto el temor a esta crítica ha influido sobre la naturaleza de los proyectos de viviendas básicas?

Códigos y Normas de Construcción

Los programas de viviendas básicas se consideran por lo general por debajo del estándar cuando se miden con los códigos tradicionales de construcción. ¿En qué medida la adhesión a tales normas ha afectado la permisividad económica y accesibilidad a los proyectos? ¿Cuáles han sido los efectos de las normas de construcción sobre aquellos elementos de la vivienda básica como son el diseño de la casa y la sub-división, el proceso de construcción, la selección de materiales y la tecnología empleada en relación con el éxito o

fracaso de los programas? Numerosos diseñadores han abogado por códigos y normas “apropiados” para las mejoras y los lotes con servicios. ¿Cuál es la naturaleza de estas normas y cuál ha sido su efectividad en proyectos para grupos de bajos ingresos?

Generación de Ingresos y Empleo

Se ha sostenido que el techo y los servicios no son los problemas más importantes de las comunidades de mesones y tugurios, y que si la gente pudiera obtener empleo y algún ingreso, llegaría a resolver sus problemas de vivienda. Muchos programas de vivienda básica abarcan hoy día componentes de generación de ingreso y empleo. ¿Cuál ha sido el éxito de estos enfoques? ¿En qué medida elementos como préstamos a bajo interés, formación y capacitación, formación de cooperativas y provisión de terrenos industriales y comerciales han tenido éxito en generar ingresos y en proporcionar más empleos?

Recuperación de Costos

Las políticas sobre recuperación de costos producen un efecto directo sobre la capacidad de costear la vivienda y la accesibilidad al proyecto. También influyen sobre la selección del proyecto pues los niveles e índices de restitución del préstamo determinan quién puede participar en un proyecto. Las autoridades responsables de los programas de vivienda han formulado procedimientos de cobro. La efectividad de tales procedimientos depende en gran medida de su racionalidad así como de la función desempeñada por la comunidad misma. ¿Hasta qué punto se relacionan las reacciones positivas o negativas de la comunidad con la recuperación de costos? ¿Cuál ha sido el resultado de utilizar incentivos y sanciones para la recuperación de costos?

Desarrollo Comunitario

La participación de la comunidad en todos los aspectos de la vivienda básica ha sido vista como el medio y el fin para alcanzar los objetivos de la vivienda básica. ¿Cuál ha sido la experiencia de la participación comunitaria y en qué medida ha permitido realizar objetivos tales como la reducción de costos del proyecto, la formulación de normas y diseños más apropiados y la seguridad del mantenimiento del proyecto? Al igual que los programas de ayuda mutua y de auto-ayuda, el desarrollo comunitario ha demostrado ser de administración costosa. Cabe preguntarse ¿se han compensado estos costos adicionales con mayores realizaciones en los proyectos?

Impacto de los Proyectos

Los programas de vivienda básica se han diseñado no solo para mejorar las condiciones de vida de los participantes en los proyectos sino también por razón de que existen dentro de un contexto urbano y nacional, para que produzcan un impacto directo o indirecto sobre las condiciones en zonas adyacentes. Tales impactos se esperan también sobre las políticas nacionales de vivienda, las instituciones de vivienda y el financiamiento de su construcción.

Pero, lo más importante de todo es indicar qué tipo de impacto han tenido los enfoques de vivienda básica sobre el “estado de la disciplina” o la opinión

compartida de lo que puede y debe hacerse para mejorar la condición del pobre urbano. Y cabe preguntarse si los programas de mejora comunitaria y de lotes con servicios han satisfecho las expectativas de sus proponentes o si se han transformado a lo largo de su realización, logrando apenas efectos limitados.

COSTEABILIDAD

1



Los programas de vivienda pública a menudo implican la construcción de apartamentos para clase media, San Salvador.

En la mayoría de los países la construcción de viviendas puede correr a cargo del sector privado, del gobierno, de los esfuerzos de los mismos interesados, o de una combinación de todos estos factores. Las decisiones de política sobre qué tipo de vivienda habría que construir y quién debería hacerlo, son puntos sobre los que influye en gran medida la costeabilidad. Esto puede estimarse determinando: (1) los ingresos familiares; (2) la proporción de ingresos que la familia puede o está dispuesta a dedicar a la vivienda; y (3) el costo mensual de la vivienda para la familia.

Aunque estos factores parezcan sencillos, en realidad son bastante complejos. Los diseñadores de proyectos de viviendas han aprendido que calcular la costeabilidad de un proyecto para que beneficie a un "grupo objetivo" específico no es tarea fácil.

Cálculo de Ingresos

Si bien los ingresos constituyen el criterio más corriente para juzgar la admisión en un proyecto de vivienda básica, son también los más difíciles de calcular. Los ingresos pueden proceder de diversas fuentes, tales como dinero por trabajo, producción para el propio consumo, venta de artículos producidos pero no consumidos, mayor valor de los bienes, venta de éstos, donativos de familiares y amigos, o transferencias en dinero del gobierno. Cuando el concepto ingreso se utiliza como requisito para la participación en un proyecto de vivienda, su nivel no es el único factor importante. También es útil determinar si los ingresos son regulares o esporádicos, si son constantes, o si aumentan o disminuyen.

Enfrentados a estos problemas, los planificadores deciden algunas veces utilizar los ingresos declarados por los mismos interesados. Y como han demostrado la mayoría de los estudios sobre ingresos, tales cálculos están curiosamente sujetos a sesgos. Los respondientes parecen conocer los objetivos del estudio por lo que pueden ajustar sus respuestas convenientemente. Así, pueden subestimar sus ingresos con el objeto de que la institución de vivienda les imponga índices de restitución más bajos, o para reducir los límites máximos de ingresos en un proyecto. Por otra parte, si para tener cabida en un proyecto intuyen que se requiere un cierto nivel de ingresos pueden exagerar los propios para satisfacer el requisito. Desde luego, existe también la posibilidad de que algunas familias no sepan realmente qué niveles de ingresos van a tener en el futuro, particularmente las familias del sector informal, donde los ciclos de gran actividad económica o de depresión son cosa corriente. Así, pues, un vendedor de verduras podría tener un buen día y obtener buena ganancia, o, por el contrario, verse arrestado, sus productos confiscados e incluso volver a casa sin siquiera el capital con que empezó el día. Un conductor de taxi acusado de obstrucción puede emplear las ganancias del día para sobornar y escabullirse de

una situación complicada. Estas incertidumbres diarias representan meses a la larga, y al intentar calcular los ingresos promedios se convierten, en el mejor de los casos, en un juego de azar.

La falta de seguridad sobre los ingresos hace que la responsabilidad de determinar la costeabilidad y capacidad económica recaiga sobre los diseñadores de proyectos. Un planificador conservador que quiera minimizar riesgos, puede utilizar como definición de ingresos sólo los que se originan a través del sector formal de empleo (sueldos y salarios) de la cabeza de familia. Tal ingreso es regular y pronosticable y los pagos por la vivienda podrían deducirse del sueldo de ser necesario. Otro planificador que desee cubrir más familias puede añadir a los ingresos del jefe de familia los de la esposa y otros miembros, sean o no del sector formal. Y un tercer planificador, que desee aumentar el acceso al proyecto a familias de bajos ingresos, puede considerar como ingresos regulares o donativos irregulares otros pagos y beneficios, tanto en efectivo como en especie.

Es evidente que los límites de la capacidad económica variarán con arreglo a la definición de ingreso que se emplee. En un estudio realizado en El Salvador, por ejemplo, los cálculos de ingreso familiar (utilizando como base la más amplia definición de ingreso) eran 8% más bajos cuando sólo se consideraba el ingreso de entrada regular. Cuando se computaba el ingreso de la cabeza de familia, los cálculos eran sólo el 56% de los ingresos totales. (Bamberger et al. 1980). Se ha calculado también que, en promedio, los ingresos totales de la familia pueden representar el doble del salario de la sola cabeza de familia (Keare y Parris 1981).

Los diseñadores de viviendas de tendencia conservadora pudieran objetar a la inclusión de regalos y otro dinero recibido como ingresos familiares. No obstante, estudios realizados en El Salvador revelaron que un tercio de las familias estudiadas recibieron algún dinero durante el mes estudiado. En promedio, tales familias recibieron unos US\$11,20 que se incluían en unos ingresos mensuales promedios totales de US\$120. Más interesante todavía es el hecho de que los regalos y otros dineros recibidos se repetían con regularidad, por lo que eran estables y representaban un 10% aproximadamente de los ingresos de la familia que los recibía (Kaufmann y Lindauer 1980).

Un estudio sobre ingresos y gastos realizado en Tondo también reveló que los ingresos procedentes de fuentes distintas a las regulares, (principalmente regalos y transferencia de pagos en dinero) representaban 10,7% de los ingresos mensuales (NHA 1978d). Una característica interesante de este tipo de ingresos era sin embargo, su tendencia a crecer con gran rapidez en caso de necesidad. Un estudio realizado sobre los ingresos y gastos durante el tiempo en que las familias tenían que trasladar sus casas desde el emplazamiento original al lugar indicado en el programa de reasentamiento, concluyó que en el mes anterior a este "período de tensión máxima", los ingresos por regalos en efectivo representaron un 44,2% de los ingresos totales de las familias afectadas por el traslado. Durante un período de 3 meses, en el que las familias efectuaban su traslado y reconstruían o mejoraban sus hogares, los ingresos no regulares representaron un promedio de 19,6% de los ingresos totales mensuales.

La importancia de los donativos y de otros ingresos no regulares en el estudio de Tondo señala la necesidad de establecer una distinción entre gastos de

inversión no repetitivos y lo que podría calificarse como gastos operativos regulares. La disposición positiva de los parientes y otros miembros de una familia grande para contribuir con donativos a uno de sus miembros que efectúa una inversión en una casa y su lote pudiera no ser totalmente altruista. La especulación en la propiedad inmobiliaria es un arte bien desarrollado entre el pobre de los núcleos urbanos. El proceso que los antropólogos llaman arreglos de "reciprocidad" puede haber sido un factor operante en la situación de Tondo. Por ejemplo, en una de las provincias un individuo cuyo hijo deseaba matricularse en una institución de segunda enseñanza en Manila tenía una razón excelente para enviar un regalo a un participante en el proyecto de Tondo. Tal regalo tendría reciprocidad posterior en forma de alojamiento para el hijo, arreglo mucho más económico que tener que pagar por alojamiento en una pensión pública.

Bajo todo punto de vista, un lote en Tondo era una inversión excelente. En este proyecto la tierra se vendió a los residentes a P5 por m², mientras el valor justo de mercado era cercano a los P400 por m². Además se podían obtener préstamos para materiales de construcción, para inversiones en negocios o industrias, derivándose de ello otros beneficios. Tondo está situado cerca de sitios de trabajo en los muelles y zonas comerciales en Divisoria. No es de extrañar, por tanto, que los miembros de una familia numerosa estuvieran dispuestos a invertir en un lote como el descrito mediante regalos y otros ingresos extraordinarios para los participantes en el proyecto.

Durante los últimos años, numerosos filipinos se han colocado como técnicos y braceros en el Medio Oriente, como servicio doméstico y camareros en hoteles de Europa, o como miembros de tripulación en naves extranjeras. Algunas familias de Tondo tienen parientes que han disfrutado altos ingresos de estas fuentes. Estos familiares constituyen una fuente común de donativos invertidos en el proyecto de Tondo. Incluso las familias que no tuvieron acceso al "dinero saudita" recibieron regalos y otras aportaciones. Estos donativos forman parte de la tradición filipina en tiempos de desgracia, de enfermedades graves o de fallecimiento en la familia. El proyecto de Tondo reveló que incluso en los períodos de buena fortuna se ajustaban bien a la tradición.

Entonces, el dilema principal para los diseñadores de proyectos consiste en establecer el límite de ingresos que pueden calificar o descalificar para la participación en un proyecto de vivienda básica. Si se establece un requisito de ingresos muy bajos se podría correr el riesgo de tener los deudores morosos, o de obligar a algunas familias a invertir en vivienda más de lo que realmente pueden permitirse. Bajo circunstancias extremas, esto podría reducir el gasto en alimentos, medicinas y otras necesidades básicas, a la larga en detrimento de la familia. Por otra parte, un límite de ingresos excesivamente alto podría resultar en una "bonanza" que el proyecto pondría a disposición de familias que podrían permitirse un alojamiento más económico en otra parte. Aunque una cierta "fuga" de beneficios es inevitable, especialmente en proyectos de mejora comunitaria para comunidades con patrones definidos de distribución de ingresos, no llegar al beneficiario buscado frecuentemente va en contra de la eficiencia económica y a la efectividad del proyecto.

En algunos países, las autoridades responsables de la vivienda han establecido niveles de ingresos máximos y mínimos para los participantes en

proyectos. Por ejemplo, los límites máximos y mínimos en Kenia eran de US\$350 – 1100; en Indonesia de US\$375 – 1000; y en Senegal US\$684 – 1300. No obstante, tales cifras deben incluir factores como tamaño de la familia, cantidad restituible del préstamo, período de la hipoteca y pagos mensuales. Debido a las dificultades inherentes al cálculo de ingresos, se debe ser flexible al establecer los requisitos de ingreso. Con frecuencia, también, una gama de ingresos debidamente ponderados por tamaño de la familia y otras consideraciones, parece ser el mejor enfoque. No obstante, las ventajas de la flexibilidad deberían sopesarse contra los problemas de ambigüedad que se presentarían si las cifras de ingresos fueran muy vagas. La sospecha de que las autoridades responsables de la vivienda pudieran utilizar cifras vagas para favorecer a ciertos grupos pudiera crear problemas administrativos costosos.

Proporción de Ingresos para Vivienda

Los diseñadores de vivienda han considerado siempre que, en promedio, los participantes en proyectos de viviendas básicas pueden dedicar a ésta un 20 o 25% de sus ingresos mensuales. No obstante, en la práctica, las proporciones reales van del 8 al 50% como se ha indicado sobre ciertos proyectos (Keare y Parris, 1981). Pero evidentemente, límites tan amplios no son de gran ayuda para los formuladores de política. Se ha sugerido que lo que se necesita es un conjunto constante de definiciones, juegos de datos comparables y cálculos suficientes para desarrollar “reglas de buen cubero” destinadas a circunstancias variantes (Keare y Parris, 1981).

La raíz del problema consiste en que la proporción de los ingresos que una familia puede consagrar a su vivienda depende de numerosos factores. Por ejemplo hay una gran diferencia entre lo que paga una familia por el alquiler de su vivienda y lo que paga por una casa que finalmente se convertirá en su propiedad. Las familias que invierten en una casa están generalmente mejor dispuestas a destinar una mayor parte de sus ingresos a la misma, en razón a que ven cierta compensación en el futuro. Los que pagan alquiler probablemente buscarán otro alojamiento cuando la proporción de ingresos que dedican a su vivienda llega a ser muy alta. En un estudio efectuado en Santa Ana, El Salvador, la proporción principal de ingresos dedicados a la vivienda por los propietarios en un asentamiento ilegal era de 34%, mientras que, en el mismo tipo de asentamiento, los que pagaban alquiler invertían 7% (Bamberger et al, 1980).

Ciertas características demográficas, como tamaño de la familia o sexo de la cabeza de familia, influyen también en la proporción de ingresos dedicados a la vivienda. Las familias más numerosas, que requieren mayor espacio, pueden tender a invertir más en vivienda. Cabe señalar, no obstante, que sus ingresos podrían parecer mayores debido a que otros miembros de la familia pueden contribuir con sus salarios. Los hogares cuya cabeza de familia es una mujer, tienden a invertir una mayor proporción de sus ingresos en vivienda porque generalmente tienen menores ingresos.

Estudios realizados demuestran persistentemente que la proporción del ingreso que se dedica a la vivienda tiende a disminuir a medida que los ingresos aumentan. En otras palabras, las familias pobres invierten proporcionalmente

más en vivienda aun cuando necesitan más dinero para alimentos y otras necesidades básicas. En un estudio de inquilinos de *mesones* en El Salvador, las familias de menor ingreso pagaban en promedio 23% de su salario mensual en vivienda, mientras que las familias de mayores ingresos pagaban menos del 10%. Esta tendencia se demostró asimismo en proyectos de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, en los que las familias comprendidas en los tres deciles de menores ingresos pagaban más del 30% para su vivienda, mientras que el promedio de la proporción de deciles para todos los ingresos era solamente del 18% (Bamberger et al. 1980).

Las proporciones mencionadas anteriormente han sido calculadas para tiempos "normales". No obstante el diseño de un proyecto debe tener presente que el impacto sobre los recursos de una familia depende de las épocas en que se efectúen los desembolsos para vivienda. Estos tienden a acumularse durante el período de "tensión máxima" (traslado inicial y construcción), estabilizándose posteriormente. En el proyecto de Tondo, se observó que durante este período las familias participantes invertían no solamente las sumas que habían economizado anteriormente, sino que incurrían en préstamos y empleaban también los regalos y donativos en dinero de familiares y amigos. Además, sus ingresos regulares disminuyeron en razón a que su participación en trabajos de ayuda mutua y auto-ayuda en el proyecto les obligó a separarse momentáneamente de sus empleos habituales.

Al determinar si una familia puede participar en el proyecto mediante el cálculo de los ingresos familiares que pueden dedicarse a la vivienda, hay que considerar varios puntos de políticas. En primer lugar, es preciso asegurarse de que las suposiciones relativas a las proporciones de ingresos dedicadas a la vivienda no son tan altas que las familias de menores ingresos se vean obligadas a restringir sus gastos en alimentos, medicinas y otras necesidades básicas para poder hacer frente al costo de su vivienda. En segundo lugar, el hecho de que los gastos en la vivienda varían con el correr del tiempo podría requerir procedimientos más flexibles de reembolso. Por tanto, y para ampliar el acceso al proyecto, se debe considerar la reducción de los costos iniciales, especialmente durante el período de tensión máxima. El diseño de vivienda, el grado de servicios comunitarios, el tiempo requerido para la consolidación de las viviendas y si se permitirá o no una vivienda temporal, son factores de gran incidencia sobre el acceso.

Finalmente, es preciso asegurarse que el diseño de la vivienda no elimina del proyecto a ciertos grupos en razón de suposiciones sobre su capacidad económica. Entre quienes habían resultado perjudicados en el pasado, se hallaban las familias que alquilaban su alojamiento (en programas de mejora), familias que dependían del sector informal de trabajo para vivir, hogares con un solo adulto (especialmente aquellos cuya cabeza de familia era una mujer), y pequeños empresarios. Una característica común en todos los grupos no es solamente lo bajo, sino lo irregular de sus ingresos. Si bien existen límites concretos que pueden establecerse para bajos ingresos, la irregularidad en el flujo de ingresos debería recibir una mayor atención debido a que existe el peligro de que unos requisitos inflexibles en la proporción de los ingresos y programas fijos de restitución del préstamo podrían excluir a familias que de otro modo tendrían acceso a proyectos de viviendas.

Costo Global de la Vivienda

La parte de la costeabilidad de la vivienda más susceptible de intervención por los diseñadores es el costo global. Por lo general, los economistas utilizan el concepto "costo de ocupación" para referirse a este elemento representado generalmente en gasto de alquiler o costos totales de la vivienda amortizada mensualmente.

Los costos mensuales reales para el participante en un proyecto consisten por lo general en: (1) hipoteca o restitución del préstamo, (2) gastos de servicio, (3) costo de los materiales de construcción, (4) costos de mano de obra y (5) administración y gastos de administración. En general tales costos son habitualmente agrupados en un pago mensual único para mayor facilidad administrativa. Una práctica también normal es la de requerir cierta suma como cuota inicial, seguida de pagos mensuales fijos.

La principal dificultad en asegurar la costeabilidad consiste en lograr que los costos de los proyectos sean suficientemente bajos como para que el alojamiento básico sea accesible a los grupos más necesitados. Esto conlleva un escrutinio cuidadoso de los costos de todos los elementos del proyecto. La tierra, por ejemplo, es un ingrediente importante del costo. En El Salvador, donde la FSDVM tuvo que adquirir la tierra a precios corrientes de mercado, los costos de la tierra tuvieron que añadirse al total de amortizaciones del proyecto. Por otra parte, en Zambia, donde la política gubernamental se adhería al principio de que la tierra en sí no tiene valor intrínseco, se cargó a los participantes del proyecto sólo los gastos de desarrollo. En Tondo, en Filipinas, la tierra se vendía a los residentes a una fracción de su verdadero valor de mercado, pero se cargaban los costos totales de desarrollo.

Naturalmente, el diseño del proyecto proporciona buenas oportunidades para disminuir o aumentar los costos. En general, las normas relativamente altas, como el requisito inicial del tamaño los lotes en el caso de Zambia son la razón más importante para los costos altos de un proyecto. Aun cuando en Zambia la tierra era "gratis", el hecho de que los lotes eran de 300 m² o más significaba que los gastos en carreteras, agua, tuberías para desagües y electricidad eran mucho más altos.

La selección de materiales de construcción utilizados en el proyecto también influye sobre los costos. En India, algunos de los proyectos más económicos sólo proporcionaban un lote con servicios, y se permitía a las familias aportar los materiales de construcción salvados de sus viviendas demolidas a la construcción de sus "nuevas casas". En Filipinas, los préstamos para materiales de construcción sólo pudieron utilizarse para materiales "ligeros", como madera y contrachapas, en lugar de cemento, bloques huecos, barras de acero de refuerzo y otros materiales "pesados o permanentes". En Senegal, El Salvador y Zambia, por el contrario, se emplearon materiales modernos permanentes, con el impacto correspondiente sobre los costos. En Zambia, el uso de materiales más económicos fue el preferido por los diseñadores, si bien los interesados prefirieron materiales más costosos.

En los proyectos de lotes con servicios, las opciones de diversos "núcleos de vivienda" afectaron también los costos. Una vez más, la opción más económica

era la de un lote con servicios. Las opciones más costosas revistieron la forma progresiva de sólo un núcleo higiénico, un núcleo higiénico con una habitación, un núcleo higiénico con dos habitaciones, etc. En estos casos, no obstante, las consideraciones de costo no deben limitarse a las opciones de núcleo básico solamente. Las familias participantes también incurren en muchos otros costos antes de trasladarse al proyecto y comenzar la consolidación de sus viviendas. Así, en Kenia se observó que el proporcionar un lote con servicios con el sólo núcleo sanitario obligaba a más familias a invertir más en menos plazo que el caso de un lote con núcleo sanitario y una habitación, que permitía a la familia trasladarse al proyecto de inmediato. Esta última alternativa ahorró a las familias el alquiler mientras trabajaban en su nuevo hogar, los costos de transporte del constructor y de los materiales de construcción utilizados, y el costo de vigilar los materiales de construcción dejados en el lote y que hubieran desaparecido sin vigilancia.

Otro enfoque que aumenta los costos de los proyectos es la preferencia tradicional por casas ya terminadas. La frecuente tendencia a terminar una casa en un solo esfuerzo costoso, tiene su origen en los participantes mismos de los proyectos. Planes excesivamente ambiciosos acaban con lo limitado de los recursos, y la construcción debe detenerse aun antes de que la estructura esté lista para una ocupación así sea temporal. En algunos casos, no obstante, los diseñadores de proyectos pueden determinar que las casas deben completarse en un periodo específico. En el proyecto Dandora de Kenia, por ejemplo, la estructura habitable básica debe quedar lista en 18 meses. En Lusaka, las autoridades de vivienda dispusieron que ninguna familia podía trasladarse al proyecto sin haber completado el núcleo básico habitable.

Incluso la construcción de "casas modelo", siendo bien intencionada como es, pudiera animar a los participantes a construir una casa costosa y terminarla lo antes posible. En Senegal, los modelos de viviendas construidos por las autoridades cuestan hasta CFAF 3 millones una vez terminadas. Ante estos modelos, resultaba natural que los participantes intentaran construir casas similares. El índice tan bajo de ocupación puede ser debido a esta preferencia indirecta por las casas modelo más costosas.

Como veremos adelante en los capítulos sobre consolidación de viviendas, el empleo de la ayuda mutua y la auto-ayuda, la selección de materiales de construcción y de normas para construir, gran parte de la creatividad en los programas de vivienda básica se refleja en la reducción de los costos de los proyectos. Las nociones tradicionales sobre vivienda son difíciles de cambiar, y los costos de los proyectos continúan siendo desproporcionadamente altos debido a la insistencia de los participantes en la posesión de bonitas casas terminadas y situadas en subdivisiones bien reguladas emplazadas en un entorno con jardines. Incluso actualmente, muchas autoridades de vivienda miden su éxito en términos de la solidez y belleza de las casas en sus proyectos y de la rapidez con que se construyen. En innumerables visitas a proyectos de lotes con servicios en todo el mundo, los gerentes de viviendas más orgullosos han mostrado las casas más grandes y sólidas, pareciendo avergonzados por las barracas temporales de las familias que aún trabajaban en la consolidación de sus viviendas años después de haberse trasladado al proyecto. Si tales gestores de la vivienda comprendieran realmente su función, sus preferencias se habrían



Camino anterior a la ejecución del Proyecto de Mejoras de Kampung, Yakarta, Indonesia.

del proyecto. La experiencia ha demostrado que tales familias tienden a vivir en alquiler, a ser hogares de un solo padre, o familias jóvenes que habitan con padres y parientes, y minusválidos.

La dislocación de las familias más pobres puede evitarse o reducirse cuando se introducen servicios básicos sin realizar esfuerzos para racionalizar la vivienda y otras estructuras, subdividir y vender la tierra, o reducir la densidad de una comunidad a ciertas normas aceptables. Esto se ha intentado con éxito, por ejemplo, en los proyectos de mejora de Kampung, en ciudades de Indonesia y en planes de renovación del centro de Kingston, en Jamaica. En Indonesia, los proyectos de mejora de Kampung introducen “un módulo higiénico básico” consistente en un pozo, un receptáculo para agua y un retrete público. También se construyen caminos, receptáculos para basuras, canales de drenaje y centros comunitarios. En lo posible, se intenta no alterar las estructuras comunitarias. La restitución de los costos del proyecto proviene de la facturación por servicios y la asignación de cuotas. En Jamaica se han introducido los mismos servicios básicos, si bien se han encontrado problemas graves de pago. Los propietarios de tugurios, que con frecuencia no habitan las zonas mejoradas, se resisten a pagar los gastos de servicios. Y los residentes de bajos ingresos se resisten igualmente a pagar arguyendo que los propietarios cuya propiedad se mejora deberían asumir los costos.

invertido, ya que el verdadero cliente es el individuo que lucha por un albergue económicamente accesible en un entorno urbanizado.

Evaluación de Proyectos

En general, ¿cuál ha sido el éxito de los proyectos de viviendas básicas en proporcionar vivienda accesible a familias de bajos ingresos en áreas de mensiones y tugurios? Para responder a esta pregunta es útil determinar los grupos deseados alcanzados y a quienes han servido tales proyectos, para saber si otros grupos igualmente necesitados han sido excluidos, y evaluar si las vidas de los participantes en los proyectos han, en efecto, mejorado.

Beneficiarios

La mayoría de los proyectos de viviendas básicas se destinan a familias comprendidas entre los 20 y 60 percentiles de ingresos urbanos nacionales. En razón a que los proyectos se ajustan a la política de recuperación de costos, lo que está íntimamente ligado a la replicabilidad de los proyectos, se considera que los hogares con menos de 20 percentiles requieren mayores subvenciones que las que son posibles en programas de viviendas básicas. Las familias de más de 60 percentiles se consideran suficientemente adineradas como para permitirse la compra de una vivienda en el mercado local.

Como se demuestra en el Cuadro 1, la capacidad de un proyecto para beneficiar a las familias urbanas más pobres depende de si el proyecto representa una mejora comunitaria o es un proyecto de lotes con servicios. Por lo general, la mejora de proyectos sirve a más familias de bajos ingresos como se indica por el hecho de que el 60% de las familias en George y 51% en Tondo pertenecen a los grupos más económicamente débiles. Esto se compara con un 40% en Sonsonate, 43% en Santa Ana y 54% en Lilanda.

La habilidad de los proyectos de mejora para beneficiar a las familias más pobres resulta de la naturaleza *in situ* de tales proyectos. A diferencia de los programas de lotes con servicios, en que un nivel "calificador" de ingresos actúa como elemento de selección, la mejora comunitaria debe en principio comprender a todas las familias que viven en las zonas. A medida que se introducen nuevos desarrollos, algunas de las familias más pobres tendrán que ser excluidas

Cuadro 1. Grupos servidos por los proyectos según sus ingresos (%).

| Porcentaje de ingresos nacional urbano | Lotes con servicios | | | | Mejora comunitaria | |
|--|---------------------|------------------|----------------|---------------|--------------------|---------------|
| | El Salvador | | Zambia | | Filipinas | Zambia |
| | Sonsonate (1977) | Santa Ana (1976) | Lilanda (1980) | Matero (1978) | Tondo (1979) | George (1976) |
| 0-20 | 6 | 11 | 28 | 18 | 27 | 38 |
| 21-40 | 38 | 32 | 26 | 38 | 24 | 22 |
| 41-60 | 37 | 38 | 16 | 14 | 23 | 17 |
| > 61 | 19 | 19 | 30 | 30 | 26 | 23 |

Fuente: Keave and Parris (1981).



Camino mejorado en el emplazamiento del Proyecto de Mejoras de Kampung, Yakarta, Indonesia.

Una preocupación particular en los proyectos de lotes con servicios es el alto costo inicial recurrente del traslado al nuevo sitio y la construcción de la vivienda. Tales altos costos pueden ser el resultado de una proporción relativamente pequeña de participantes en el proyecto de Sonsonate y en Santa Ana que pertenece al grupo más bajo con ingresos de 20 percentiles. Aunque los proyectos en El Salvador cuentan con las proporciones más pequeñas de familias en los grupos de ingreso de 60 y más percentiles (sugiriendo que los proyectos fueron diseñados para los grupos objetivos), este patrón tiende a reafirmar la acusación de que los lotes con servicios sirven principalmente para mejorar a los más pudientes entre los pobres de los centros urbanos que pueden trasladarse a los lotes del proyecto. En este proceso, solamente los "marginados" quedan atrás a defenderse como puedan. Según Peattie y Doebele (1976), esto altera las relaciones económicas normales existentes entre grupos económicos en las zonas de mesones y tugurios y sólo sirve para debilitar la capacidad organizadora y de otro tipo de los menos afortunados. Al mismo tiempo, "el índice de éxito" de los programas de lotes con servicios queda asegurado ya que han proveído a los más afluentes de las familias más económicamente débiles.

Según este análisis, los proyectos de mejora comunitaria obstruyen menos la vida de la comunidad. Según lo indicado en Tondo y George, la distribución "normal" de familias de altos y bajos ingresos en comunidades de proyectos se

ha mantenido en gran medida. Las relaciones simbióticas existentes entre las familias de ingresos altos y bajos no se ha alterado. Un número mayor de familias pobres pudiera haberse absorbido en Tondo si los administradores hubieran prestado tanta atención a los alojamientos de alquiler como se hizo en Zambia. El énfasis en Tondo se cifraba en la propiedad individual, lo que desplazó a familias que alquilaban o vivían con otra familia. Si bien los ocupantes de viviendas de alquiler tuvieron la opción de trasladarse al proyecto de lotes con servicios en Dagat-Dagatan, lo prohibitivo de sus costos los desanimó.

Otra preocupación tanto de mejora comunitaria como de lotes con servicios es la medida en que las familias más pobres tienden a abandonar los proyectos, con el resultado de que familias con ingresos más altos, y a quienes inicialmente no se les adjudicó ningún lote, acababan ocupándolos. Un estudio de 101 lotes abandonados indicó que 34% de las familias habían vivido anteriormente en alquiler, 10% eran hogares encabezados por la madre, 21% eran madres solteras consideradas cabeza de familia, y 18% estaban empleadas por cuenta propia. Esta distribución sugiere la posibilidad de que ciertos grupos específicos son marginados de los proyectos por grupos de mayores ingresos.

Sin embargo, un análisis más profundo de los hallazgos de la investigación reveló que los ingresos no parecen constituir el factor fundamental responsable del abandono de lotes. Una comprobación de los ingresos de las familias demostró que todas, excepto una, declararon ingresos menores del mínimo nivel requerido para la participación en el proyecto. Por lo tanto, se llegó a la conclusión de que la especulación pudiera haber sido un factor poderoso en el abandono de los lotes. Las entrevistas informales realizadas revelaron que el beneficio realizado en la "venta" de derechos de ocupación en el proyecto llegó hasta un 120%. En efecto, las autoridades del proyecto esperaban que aproximadamente un 3% de los lotes cambiarían de propietario en algún momento futuro y que otro 3% se vendería en operaciones no autorizadas.

Estudios iniciales realizados en Tondo revelaron también que aproximadamente un 4% de los beneficiarios legítimos de los proyectos vendieron sus derechos ilegalmente (MHA 1980 a,b). A medida que las estructuras de la comunidad se mejoran, existe un temor creciente de que la venta de derechos aumente debido a las mayores ofertas de los compradores de mayores ingresos. Como sucede en Zambia, sin embargo, los datos procedentes de investigaciones revelaron que no es la capacidad económica la responsable principal de este fenómeno, sino más bien el hecho de que algunas familias consideran más lógico cosechar de inmediato los beneficios del proyecto, vendiendo sus derechos y trasladándose después a otro tugurio. En Filipinas, la disposición de las familias con mayores medios económicos a comprar parcelas en Tondo pudiera constituir una indicación de la escasez de viviendas para familias con ingresos medios. Las autoridades responsables de proyectos han razonado que, mientras exista esta sed de viviendas para grupos con ingresos específicos, la prohibición de efectuar ventas sería difícil de aplicar debido a los dictados del mercado de la vivienda.

Conclusiones

El establecimiento de criterios de capacidad económica es una de las tareas más importantes en la aplicación de una política de vivienda básica debido a

que determina los beneficiarios eventuales de los proyectos. Con base en experiencias anteriores de proyectos de viviendas, es claro que hay necesidad de definir y entender mejor las condiciones de vida de los hogares de ingresos módicos, a fin de obtener una información más exacta sobre ingresos y gastos. Los estudios socioeconómicos revelan solamente parte de la historia; en particular, no proporcionan información adecuada sobre regalos y dinero, lo que parece constituir una parte importante de los ingresos de los habitantes de tugurios.

La regularidad o irregularidad en el flujo de ingresos también necesita conocerse mejor debido a su efecto sobre la costeabilidad. En especial, vale la pena destacar la capacidad de las familias de bajos ingresos para reunir recursos considerables durante períodos de "tensión máxima". La mayoría de las medidas de costeabilidad se basan en amortizaciones mensuales regulares, así el flujo de ingresos parezca ser irregular entre las clases más pobres. También necesita determinarse qué tipos de familias se consideran seleccionables para los proyectos debido a esta desigualdad en ingresos.

La habilidad de los proyectos de mejora comunitaria para beneficiar a los grupos urbanos de menos ingresos, en términos percentiles, justifica su utilidad en un programa de vivienda básica. No obstante, la mejora es menos efectiva como instrumento para proporcionar una mayor equidad, debido a que también proporciona beneficios a hogares con ingresos relativamente altos que viven en zonas de tugurios. Por el contrario, los lotes con servicios pueden diseñarse más efectivamente para el alcance de una mayor equidad debido a que los criterios de costeabilidad pueden aplicarse más eficazmente en tales proyectos. Sin embargo, uno de los problemas de los lotes con servicios es su incapacidad para ofrecer techo y servicios a los más pobres de los pobres en los núcleos urbanos.

Las características de mejora comunitaria y de los lotes con servicios abogan por un enfoque conjunto en el que ambos programas se incluyan en una estrategia de desarrollo urbano amplia. En efecto, ésta es ahora la práctica más común. Los programas de vivienda básica de Zambia, Filipinas y El Salvador están siendo los de mayor éxito en razón a que recogen los beneficios de lo que ambos enfoques sobre vivienda básica tienen de complementario.

Aparte de los éxitos del programa, la incapacidad de los programas de vivienda básica para llegar a un mayor número de grupos económicamente débiles es causa de preocupación. Las evaluaciones revelan asimismo la tendencia de los programas a servir a los más pudientes de los pobres de los centros urbanos, creando así el efecto de aprovechamiento máximo por unos, e incluso un efecto de polarización. Esto es un peligro específico en programas de lotes con servicios donde dicha polarización puede reflejarse en una separación física entre los más pudientes y los menos pudientes. En la mejora comunitaria no es tan serio este problema pues la trama socioeconómica de la comunidad no sufre menoscabo.

Un aspecto no tratado en el examen de la costeabilidad es la medida en que se seguirán las políticas de recuperación total de costos o subvención en programas de vivienda básica. No es preciso decir que si se aumentan las subvenciones, los requisitos de costeabilidad pueden establecerse de forma que los proyectos sean accesibles a grupos de menores ingresos. Por otra parte, los

recursos públicos son limitados, y la replicabilidad de los programas de viviendas se verá dificultada por grandes subvenciones.

Estos y otros temas se examinan en capítulos siguientes sobre ayuda mutua y auto-ayuda, consolidación de viviendas, normas de construcción y recuperación de costos.

AYUDA MUTUA Y AUTO-AYUDA

2



Excavación de canales de drenaje mediante el enfoque de ayuda-mutua en el proyecto Tondo, Filipinas — un método efectivo de reducir costos de construcción.

La ayuda mutua y la auto-ayuda son dos de los elementos más importantes en los programas de lotes con servicios y de mejora comunitaria. Tal como lo definió la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, *ayuda mutua* es "la cooperación de todas las familias participantes en el trabajo de equipo" para construir las infraestructuras del proyecto o las partes básicas de la vivienda. Auto-ayuda, por otra parte, es el uso de las habilidades de las familias participantes, mano de obra, talento organizador y capacidad gestora en la construcción y mejora de su propia vivienda (Bamberger, et al. 1980).

Para una organización como la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FSDVM), la construcción de una vivienda a través de los conceptos de ayuda mutua y auto-ayuda es una metodología para "aumentar los cambios económicos y sociales en la situación del pobre de los núcleos urbanos", más que simplemente para producir un cierto número de viviendas. El objetivo de la Fundación es procurar cambios cualitativos entre los participantes de un proyecto que les estimule a construir más viviendas. Sin embargo, para otros diseñadores de proyectos la ayuda mutua y la auto-ayuda se perfilan fundamentalmente como instrumentos para la producción más eficiente de viviendas. En general, la esperanza de muchos diseñadores es reducir los costos de las viviendas mediante el uso de programas de ayuda mutua y auto-ayuda.

La perspectiva convencional es la de que una casa construida por un contratista, diseñada por un arquitecto, y construida por carpinteros, albañiles, fontaneros y electricistas, y dirigida por un gerente profesional sería probablemente muy costosa. No obstante, si el propietario define lo que desea, si parientes y amigos le ayudan a construir la casa, y los técnicos y profesionales sólo se contratan para revisar las tareas más difíciles, como aquellas relacionadas con la electricidad y fontanería, los costos serían probablemente mucho más bajos. Además, la ayuda mutua y la auto-ayuda hacen que el proceso de construcción responda mejor a las necesidades y recursos de su propietario. La construcción de la casa no está sujeta a límites de tiempo, especialmente una vez que el núcleo básico del hogar se ha completado y la familia puede trasladarse y vivir en ella.

Como enfoque para proporcionar vivienda básica al pobre de los centros urbanos, los programas de ayuda mutua y auto-ayuda se basan en la suposición de que existe un exceso de mano de obra en las zonas de bajos ingresos (es decir, niveles altos de desempleo y sub-empleo). También suponen que los económicamente débiles tienen pericia y especialidades necesarias para la construcción de casas y que existen tradiciones de cooperación mutua que facilitan el trabajo en conjunto.

Excedente de Mano de Obra

Los primeros estudios realizados en las zonas de tugurios indican que existen altos índices de desempleo y sub-empleo. Los residentes de tales zonas tienen una educación y cultura limitadas y poca habilidad técnica. Fundamental-

mente, proceden de zonas rurales donde sus ocupaciones anteriores no les prepararon para los empleos propios de la ciudad. Los estudios sobre la vida en tales áreas describen grupos de hombres y mujeres físicamente capaces que vagan y pasan el tiempo charlando, o bebiendo juntos, al no tener nada que hacer con su tiempo.

Los hallazgos en tres zonas de mesones y tugurios en el área de Manila metropolitana son típicos (NHA 1977). Los índices de desempleo en esas comunidades varían de 18% en Navotas a 46% en el Barrio Bagong. De los 10 904 hogares estudiados en el Barrio Bagong, sólo 23,7% de las cabezas de familia estaban empleados. Del resto, 13,5% estaba sin empleo, si bien buscándolo; 21,0% también estaba sin trabajo pero no lo buscaba; 9,9% eran inactivos crónicos; 17,7% eran estudiantes; y 14,2% amas de casa.

Con base en resultados de estudios y otros datos similares a los anteriores, se introdujeron componentes de ayuda mutua y auto-ayuda en numerosos proyectos de viviendas básicas apoyados por el Banco Mundial. La experiencia con esos proyectos, sin embargo, ha sido sorprendente (Churchill, 1979).

La experiencia obtenida con proyectos financiados por el Banco Mundial indica que el concepto de auto-ayuda es importante, si bien está llamado a desempeñar un papel más limitado que el pensado inicialmente.

La cantidad de excedente de mano de obra disponible en los hogares parece ser limitada y se observa menos actividad de auto-ayuda en los sitios de proyectos que lo inicialmente esperado. El desempleo no es alto entre los hogares de bajos ingresos y es probable que cualquier sub-empleo se invierta más rentablemente en esfuerzos para ampliar el empleo en la ocupación existente que en dedicarlo a la construcción de viviendas.

La experiencia real en proyectos apoyados por el Banco Mundial y las condiciones percibidas en zonas de mesones y tugurios no coinciden en absoluto. Incluso en El Salvador, donde la FSDVM concentró los recursos administrativos en fomentar proyectos de ayuda mutua y auto-ayuda, la respuesta de las familias no fue tan positiva como se esperaba. En efecto, en el proyecto de Santa Ana un 30% de los participantes seleccionados abandonaron el proyecto antes de completar sus obligaciones de ayuda mutua. Una vez que el índice de abandono se estabilizó más adelante en un 2,6%, resultó evidente que el requisito de la ayuda mutua había jugado un papel importante, aunque ciertos problemas administrativos relacionados con la búsqueda de la dirección correcta de los participantes también contribuyeron al problema (Lindauer, 1979).

Varios estudios han demostrado que los problemas con ayuda mutua y auto-ayuda se relacionan con un serio desconocimiento de las condiciones de empleo y sub-empleo en las zonas de mesones y tugurios. Parte del problema obedece a la falta de definiciones. La mayor parte de la información sobre desempleo se basa en estudios socioeconómicos en los que algunas de las palabras empleadas por los investigadores no son definidas de igual modo por los respondientes. La verdad es que la mayoría de los individuos físicamente capaces en las zonas de bajos ingresos ganan algún dinero, si bien lo que hacen para ganarlo no es fácilmente clasificable de acuerdo con la tabla de títulos sobre ocupaciones. Una pregunta directa como "¿cuál es su ocupación?" planteada en un estudio, probablemente produciría respuestas variadas. Incluso la pregunta "¿ha estado usted empleado durante los últimos 30 días?", está

sujeta a interpretación errónea si el respondiente define el empleo en términos formales.

Una causa latente de estos problemas reside en el hecho de que empleo y desempleo tienen definiciones formales que requieren regularidad, predictabilidad y repetición, mientras que lo que hacen los individuos de las zonas de mesones y tugurios para ganarse su sustento puede ser tanto irregular como imprevisible. Un habitante de estas zonas pudiera trabajar en un puerto durante una semana y hallarse desempleado después. Pero más que quedarse en casa, el individuo frecuenta el mercado y ayuda a cargar y descargar mercancías lo que le reporta algún pago. En cualquier estudio, tal persona podría clasificarse tanto como empleada o desempleada. Lo importante aquí, sin embargo, es que al final de cada día esta persona puede por lo general entregar algún dinero a su esposa.

Los organismos de la vivienda pudieran exhortar a los participantes en proyectos a que cooperen en proyectos de ayuda mutua, asignando un valor monetario a la aportación que una persona pudiera hacer con su trabajo. Por ejemplo, una familia podría tener la oportunidad de participar en ayuda mutua en lugar de tener que pagar una cuota inicial sobre la casa y el lote. No obstante, incluso, una política como esta, tiene que tener en cuenta lo que los economistas denominan el "costo de oportunidad" de la mano de obra. Al ofrecer trabajo de ayuda mutua a los participantes en un proyecto éstos tienen que preguntarse si van a ganar más dinero haciendo lo que hacen o con el trabajo de ayuda mutua que se les ofrece. Uno de los problemas que conlleva un asunto como éste es que los costos y beneficios no son traducibles a pesos y centavos. Por ejemplo, un vendedor callejero que se ausenta de su esquina habitual para participar en trabajos de ayuda mutua puede recibir en éste un equivalente monetario mayor. No obstante podría perder sus clientes, u otro vendedor podría ocupar su punto habitual, o su proveedor podría considerarlo un cliente poco seguro y elegir otro, e incluso el oficial de orden público a quien el vendedor ausente soborna regularmente puede retirarle su protección. Así, los costos y beneficios directos e indirectos resultantes del trabajo en un sector informal son muy difíciles de definir y cuantificar. Una persona que rehuse participar en trabajos de ayuda mutua puede hacerlo por razones muy válidas que solamente se explican parcialmente cuando se considera el "costo de oportunidad" y otros cálculos relacionados.

Otra observación relacionada con el empleo en las zonas de mesones y tugurios es el alto porcentaje de individuos empleados en el sector informal. Por ejemplo, un estudio efectuado en una comunidad de Lusaka en 1977 reveló que 76,6% de las cabezas de familia estaba empleado; un 17,2% trabajaba por cuenta propia y un 6,2% estaba sin trabajo. Entre los empleados y empleados por cuenta propia, un 22,2% aproximadamente trabajaba en el sector informal. Los ejemplos de empleos en el sector informal comprendían venta, trabajo familiar y trabajo como artesano u obrero empleado a tiempo parcial. Una de las más importantes revelaciones de la investigación realizada sobre el sector informal es la de que los empleos en este sector pudieran estar tan bien o incluso mejor remunerados que otros trabajos comparables en el sector formal. Si tal es el caso, entonces la participación en programas de ayuda mutua y autoayuda pudiera ser más costosa para algunos. Es perfectamente lógico, por lo tanto, que los individuos en tal situación contraten a otros para construir y mejorar sus casas en lugar de hacerlo ellos mismos.

Aptitud para la Construcción

Otra suposición previa que puede formularse acerca de habitantes de zonas de mesones y tugurios es la de que poseen la habilidad necesaria en carpintería y otras especialidades. Esta habilidad frecuentemente se relaciona con sus antecedentes rurales de familias de pocos ingresos, lo que se supone les predispuso a aprender a hacerse las cosas por sí mismos.

Sin embargo, la experiencia real en proyectos de mejora comunitaria y de lotes servidos reveló que los participantes en proyectos frecuentemente carecen de la pericia necesaria para trabajos de construcción. Estudios de casos en la comunidad de George, en Lusaka, por ejemplo, revelaron que un 90% aproximadamente de participantes consideraron que no poseían la habilidad necesaria para construir una casa con arreglo a normas aceptables. La mayoría podían o sabían utilizar un martillo, una sierra, o un taladro, pero no consideraron esto suficiente para construir una casa aceptable.

La consideración importante aquí es el concepto de "casa aceptable". En casi todos los proyectos, la casa preferida está hecha de materiales modernos y permanentes, como cemento, bloques de concreto huecos, barras de acero, vidrio, y planchas de hierro galvanizado o aluminio. Tales materiales requieren la habilidad especializada de albañiles, carpinteros chapistas, etc.



Construcción con ladrillos en un programa de auto-ayuda, Lima, Perú.

A las casas construidas por contratista se les otorga una mayor calidad social y prestigio, así como un mayor valor económico. En las primeras zonas de mesones y tugurios, se podían utilizar materiales improvisados, y las familias podían emplear o poner en práctica los conceptos de ayuda mutua y autoayuda. No obstante, en proyectos cuyas normas de vivienda aceptable eran mucho más exigentes, los esfuerzos de los principiantes no eran ya suficientes.

Sin proponérselo, muchos proyectos excluyen el uso de habilidades tradicionales. Por ejemplo, una fuerte preferencia por casas ya terminadas hace difícil para quien se la construye terminarla en tiempo oportuno. Ocasionalmente, esta preferencia sólo se manifiesta indirectamente, por ejemplo, cuando se construyen "casas modelo" y se muestran ya terminadas a los participantes creándoles la impresión de que los diseñadores del proyecto desean ver las casas propiamente dichas construidas lo antes posible. A veces también se requiere completar una unidad habitable como en el caso del proyecto Dandora en Nairobi, donde una familia dispone de 18 meses para completar la unidad básica.

Los préstamos para materiales de construcción frecuentemente se facilitan en los materiales mismos, con objeto de animar a los participantes a trabajar ellos mismos en la construcción de sus casas. La teoría dice que si el préstamo se entrega en efectivo pudiera suceder que el participante adquiriera menos materiales y utilice el resto del dinero contratando a un artesano o a un oficial profesional para que le construya la casa. En la mayoría de los casos, no obstante, los materiales de construcción que se venden en los comercios especializados son modernos, y los participantes no están acostumbrados a trabajar con ellos. Así, muchas familias acaban por emplear sus ahorros o tomar dinero a préstamo de otras fuentes para la contratación de obreros especializados. Sin embargo, debido a que un gran número de familias no cuenta con recursos para contratar trabajadores, la construcción frecuentemente se retrasa y los costos a los prestatarios aumentan proporcionalmente.

La escasez de obreros especializados en proyectos de viviendas básicas ha dado lugar al establecimiento de programas de capacitación en albañilería, fontanería, electricidad, carpintería y otras especialidades. Jamaica copió de Cuba una forma única de capacitar y utilizar trabajadores ya calificados. El sistema comprendió la formación de *microbrigadas*, consistentes por lo general en siete individuos a los que se entrenaba en diversas especialidades (un albañil, un fontanero, un electricista y tres carpinteros). Los miembros de la brigada se seleccionaban entre un grupo de adjudicatarios de un proyecto. Después de su capacitación, trabajaban en el proyecto y prestaban ayuda técnica a otros participantes. Se les asignaron viviendas en el proyecto en el que ellos mismos habían trabajado, asegurando de esta forma que se contaba con la pericia necesaria para futuros trabajos de mantenimiento y reparación.

En Cuba, donde tales brigadas se habían venido utilizando desde hacía tiempo, éstas constituyeron un gran éxito. No obstante, los cambios políticos en Jamaica no permitieron demostrar su valor en dicho país. Con el cambio de gobierno de 1980, se supuso que los miembros de las brigadas de Jamaica, entrenados en Cuba, tenían una inclinación política particular y el enfoque nunca fue utilizado. El uso compartido de obreros capacitados y con habilidades específicas para la construcción en grupo ha conocido un buen éxito en El Salvador. En proyectos de la FSDVM se observó que los grupos de ayuda mutua por lo general no contaban con una distribución equitativa de trabajadores expertos, como carpinteros y albañiles, con el problema de que algunos obreros

altamente calificados hacían trabajos menores en tales grupos, según la fase específica de la construcción en la que se hallaban ocupados, mientras que otros grupos, al no contar con trabajadores calificados, los tenían que contratar. Mediante la identificación de todos los trabajadores especializados se creó un banco de recursos, y cada grupo pudo “pedir prestada” la mano de obra especializada que necesitaba. El resultado fue una distribución más equitativa de la pericia existente y una mayor eficiencia en el proyecto.

Tradiciones de Ayuda Mutua

La literatura temprana sobre habitantes de tugurios glorificó a veces la tradición cultural de la ayuda mutua glorificándola en tal medida que la hacía aparecer como la solución final a los problemas de vivienda básica. Tradiciones como *bayanihan* en Filipinas, *gotong royong* en Indonesia y *panchayati raj* en India tenían orígenes rurales, considerándose que habían acompañado a los migrantes rurales. Como en los pueblos la ayuda mutua demostró ser útil para tareas como el arado, la siembra y la cosecha, se consideró que podría utilizarse en proyectos comunitarios como la excavación de canales de drenaje y la construcción de carreteras y de casas.

Sin duda, las tradiciones de ayuda mutua están aún vivas en muchas comunidades de bajos ingresos en todo el mundo. En el proyecto Tondo de Filipinas, uno de los pasos más difíciles en el programa de reacomodación era el traslado de las casas a los lotes asignados en el nuevo plan. En poco tiempo, los residentes se organizaron en grupos informales bayanihan y transportaron sus casas, cada familia ayudando en su momento. La narración que un sociólogo hace de uno de tales desplazamientos es una evocación nostálgica de la vida rural de antaño.

Hoy, hemos observado el *balikatan* o transporte de la casa de la familia Cruz en la zona 1.

Los hombres comenzaron a llegar a la casa de los Cruz a las siete de la mañana. Algunas mujeres llegaron mucho antes. Ayudaron a la Sra. Cruz con las compras y prepararon una gran comida.

Después de un desayuno rápido, los hombres comenzaron a sacar los muebles y otras posesiones de la casa. Posteriormente se dividieron en pequeños grupos, y cada uno se dedicó a trabajar en una tarea específica. Algunos ataron cañas largas de bambú a la parte inferior de la casa; otros construyeron los soportes de madera para sostener la casa mientras se transportaba. Cuando estos soportes estuvieron terminados, otro grupo serruchó los postes de la casa. Lo interesante era que nadie parecía estar a cargo total del trabajo. Cada hombre sabía exactamente lo que debía hacer.

La casa estuvo lista para mover hacia las 11:00 de la mañana. Lo asombroso fue que unos doce hombres, que hasta entonces no habían participado en el proceso, aparecieron de pronto, levantaron la casa mediante las cañas y la transportaron. Esta fue trasladada entre gritos, animación y chistes. Las mujeres en especial animaban a los hombres, bromeando sobre su fuerza y su hombría.

El arquitecto del proyecto había marcado el nuevo emplazamiento de la casa. Después de unos cuantos movimientos y ajustes se la colocó en su sitio correcto, perfectamente alineada con las otras casas que habían sido trasladadas en días anteriores.

El proceso de ayuda mutua descrito anteriormente se repitió varias veces en Tondo hasta que el programa se hubo completado. Hoy, una gran fotografía de una casa en el curso de su traslado adorna una de las paredes de la Autoridad Nacional de la Vivienda, mientras que otra es el objeto principal de exposición en el centro comunitario de Tondo. Tanto el pueblo mismo como el organismo de la vivienda se enorgullecen de la tradición de la ayuda mutua, y fomentan planes para promover su uso en futuros proyectos.

Aunque el concepto de ayuda mutua demostró ser efectivo en el traslado de casas, los administradores de proyectos en Tondo concluyeron que en otras actividades no dio los mismos resultados, por ejemplo, cuando el trabajo requerido necesitaba de un esfuerzo sostenido durante largo tiempo. La construcción de un centro comunitario mediante el programa de ayuda mutua trajo numerosos voluntarios durante los dos primeros días, pero su número comenzó a decrecer después de una semana. Algunos se justificaban diciendo que tenían otras cosas que hacer y que otros deberían también ofrecerse para tales trabajos.

La ayuda mutua demostró también ser menos útil en aquellas tareas que requerían conformidad y ajuste con especificaciones exactas. Muchos de los voluntarios que cavaron las zanjas para el tendido de cañerías de agua en Tondo se quejaron, por ejemplo, de que los contratistas eran demasiado exigentes. Tales cañerías tenían que instalarse a ángulos determinados y conectarse en formas definidas. Con frecuencia hubo que realizar el trabajo varias veces hasta conseguir que las tuberías quedaran en la posición requerida. Los voluntarios resentían las órdenes de ingenieros y técnicos — “como si ellos nos pagaran,” murmuró un trabajador.

La ayuda mutua, a pesar de su naturaleza voluntaria, no resultaba enteramente gratis. En el caso de la familia Cruz, el traslado de la casa requirió servir desayuno y almuerzo a más de 30 personas. También obligó a la cabeza de familia y a otros miembros físicamente aptos a que ayudaran a otras familias en la comunidad cuando les llegó su turno. Estas obligaciones recíprocas, que los filipinos llaman “deudas de gratitud”, son responsabilidades serias ante la comunidad. La “deuda” tiene que pagarse no solamente con el transporte de otra casa, sino haciéndose eco de otras peticiones de ayuda.

El trabajo voluntario y desorganizado de los programas de ayuda mutua puede resultar en serios retrasos de los proyectos. En El Salvador, donde el trabajo de ayuda mutua se realizaba solamente durante los fines de semana, los retrasos fueron serios en los programas. En Zambia, los retrasos obligaron a algunos contratistas privados a pagar a algunos trabajadores con objeto de estimular un mejor trabajo en el proyecto. Cuando esto se supo entre los voluntarios, ellos también demandaron pago, con lo que de hecho se terminó el trabajo voluntario en los proyectos.

Ventajas de la Ayuda Mutua

Entre los organismos responsables de la administración de programas de vivienda básica, la FSDVM en El Salvador es la que se halla más comprometida con el concepto de ayuda mutua. Y este compromiso o dedicación se basa en lo siguiente:

(1) La ayuda mutua es la base social y organizativa de los esfuerzos para el desarrollo de la comunidad.

(2) Ella reemplaza una actitud estrecha basada en la familia por una más amplia basada en la comunidad.

(3) Es más eficaz trabajar en grupos de 20 que individualmente.

(4) Las familias se conocen mutuamente en el curso de los proyectos de ayuda mutua e interactúan aun antes de trasladarse a sus nuevas viviendas.

(5) La ayuda mutua sustituye la cuota inicial y facilita el acceso a la propiedad de la vivienda incluso por parte de los grupos de menor ingreso.

Para tener derecho a un lote en un proyecto de la FSDVM, una familia debe aceptar participar en trabajos de ayuda mutua los sábados (14:00 a 17:00 horas) y los domingos (08:00 a 14:00 horas). Todos los que participan en trabajos de ayuda mutua reciben un crédito de C 5,5/día, que se destina a la cuota inicial de C 450. Un grupo de ayuda mutua consiste en unas 20 a 30 familias. La FSDVM nombra a un trabajador o "promotor" social para cada cinco grupos. Para respaldar a los grupos de ayuda mutua se forma un equipo técnico (consistente en un ingeniero, un arquitecto, un técnico en construcción y un capataz).

Lo primero que hace el trabajo de ayuda mutua es crear un espíritu de cooperación entre sus miembros. Cada grupo elige un presidente, un tesorero y un vigilante del depósito y celebra una serie de reuniones, inicialmente dirigidas por trabajadores de la FSDVM y más tarde por ellos mismos. Todos los miembros del grupo firman un acuerdo de ayuda mutua y trabajan en cada casa sin saber quien será finalmente su adjudicatario hasta que están todas terminadas.

Los materiales de construcción que se facilitan al grupo se convierten en responsabilidad común. Al finalizar el trabajo de ayuda mutua, las familias están tan acostumbradas a cooperar unas con otras, que constituyen una comunidad armoniosa dentro del proyecto mismo. Y este espíritu de cooperación ha sido de gran beneficio para el mantenimiento del proyecto, e incluso para asegurar el pronto pago de cuotas y amortizaciones a la FSDVM.

Los programas de ayuda mutua pusieron los proyectos de la FSDVM a disposición hasta de las familias de más modestos ingresos, en razón a que podían utilizar su propio trabajo como pago inicial. En un estudio sobre los participantes de un proyecto en San Miguel, un 75% de las familias manifestó que no hubieran podido participar sin el programa de ayuda mutua por no contar con ahorros suficientes u otros recursos para el pago inicial.

El empleo de la ayuda mutua reduce significativamente los costos de la vivienda para los participantes en los proyectos. Estudios realizados en Sonsonate indicaron que el trabajo de la ayuda mutua economizó un 27% en costos. Con todo y los retrasos experimentados en este proyecto por factores inherentes a la ayuda mutua, los ahorros fueron del 12% comparados con los costos en que se habría incurrido de haberse empleado contratistas.

Para la FSDVM, las ventajas de la ayuda mutua se hicieron patentes no solo durante las fases iniciales del proyecto, sino después. Según la FSDVM, la realización más significativa se reflejó en la sustitución de una "relación de autoridad" vertical entre el órgano de la vivienda y sus clientes por una "relación cooperativa horizontal" entre los interesados mismos. La capacitación de organización a la que se sometieron las familias de un grupo durante la etapa de ayuda mutua les enseñó a examinar y a resolver problemas con espíritu cooperativo. Esto, a su vez, produjo un fuerte orgullo en la comunidad, el cual se reflejó en la construcción de centros comunitarios, parques, escuelas y clínicas.

Existen también indicaciones de que los altos índices de recuperación de costos en el proyecto (la FSDVM solo tiene un 2,3% de mora en su cartera de préstamos) se deben precisamente a este orgullo comunitario.

Enfoques de la Auto-Ayuda

El proceso de auto-ayuda comprende el empleo de la habilidad, iniciativa y recursos de los participantes en la construcción de una casa. Dependiendo del compromiso del participante, el concepto auto-ayuda puede comprender cualquiera de las formas siguientes: (1) El participante prepara los planos de la casa y o contrata un constructor para que se la edifique; (2) el participante prepara los planos pero actúa como contratista, contratando los servicios de profesionales y trabajadores a medida que los necesita; o (3) el participante prepara planos y construye la casa con su propio trabajo.

Cuando una familia requiere los servicios de un contratista para construir una casa que ella misma ha diseñado, el elemento o componente de auto-ayuda es más de gestión que técnico. La familia decide el tamaño de la casa, los materiales, el número de habitaciones, el nivel de servicios, etc. Con base en estas especificaciones, el contratista puede construir la casa mediante contrato a precio global. La familia y el contratista pueden también acordar un pago por tarifa diaria. En algunos casos, la construcción puede desglosarse en etapas (cimientos, techo, laterales y terminado), estableciendo pagos específicos y fecha de terminación de los trabajos.

Cuando una familia decide ser su propio contratista, juega un papel mayor en la toma de decisiones. Podrá contratar obreros especialistas y trabajadores a diario o para completar etapas específicas. Los miembros de la familia podrán trabajar paralelamente con los especialistas contratados, o decidir que harán ellos mismos el trabajo, solicitando ayuda experta cuando sea necesario.

Técnicamente hablando, la auto-ayuda pura se da cuando una familia hace todo lo relativo a la construcción de su casa. Esto presupone competencia, pericia, tiempo, acceso a materiales de construcción y competencia técnica para instalar aparatos y equipos.

Los enfoques de auto-ayuda referidos anteriormente constituyen un todo continuo, basado en el papel de la familia en la planificación y construcción de su hogar. El uso de cada enfoque afectará los costos, la rapidez de construcción, la calidad del trabajo y la satisfacción o insatisfacción de la familia con la casa.

Dando el mismo peso a todos los factores, el método más rápido de construir una casa es tal vez contratar a un constructor. Esto es particularmente cierto en el caso de contratos por un monto global, en que el contratista hace lo posible por terminar la casa cuanto antes para reducir costos y aumentar ganancia. Debido a que el contratista asume la mayor parte de los riesgos, el costo para la familia puede ser alto. Asimismo, a menos que la familia haya especificado por escrito cada detalle y el tiempo en que deben completarse, la diferencia entre la expectativa y lo que realmente se hace puede reducir la satisfacción con el resultado.

En el otro extremo del espectro, los costos podrían reducirse sustancialmente si la familia diseñara y construyera en realidad la casa, así el tiempo invertido fuera más largo. Y esto es también cierto si los miembros de la familia no pueden dedicarse a la construcción de la casa de tiempo completo. Una de las ventajas del concepto de auto-ayuda es que la familia puede utilizar todo material de que disponga. El ritmo de la construcción puede también ajustarse a las necesidades y recursos familiares. No obstante, y como se indicó anteriormente, la auto-ayuda pura requiere habilidades tanto de gestión como manuales.

Para obtener los mayores beneficios posibles de los varios enfoques de auto-ayuda, los gerentes de los proyectos de vivienda han combinado algunas

características de cada enfoque en sus propios programas de trabajo. Por ejemplo, en Zambia y Filipinas, la construcción de núcleos de viviendas ha utilizado contratistas, aunque la consolidación posterior de la vivienda la han realizado los participantes mismos mediante diversos enfoques de auto-ayuda. De esta forma se aprovecharon las ventajas introducidas por el trabajo contratado (uniformidad de diseño, control de calidad, economías de escalas y menores costos, calendario de construcción más comprimido). A su debido tiempo, las ventajas de la auto-ayuda logran la mejora posterior de la vivienda mediante los esfuerzos mismos de la familia.

Los que abogan por programas de construcción de auto-ayuda han criticado las intervenciones que aceleran el ritmo de consolidación limitando con ello el alcance de la auto-ayuda. Tales intervenciones comprenden el diseño de casas completamente terminadas que predisponen a los participantes hacia una terminación más rápida de las unidades, la imposición de límites de tiempo para la terminación de las casas, prescripción de un número limitado de materiales de construcción, y establecimiento impráctico de normas altas con respecto a la calidad de construcción o el tipo de materiales empleados.

Lo ideal parece ser que las necesidades básicas y la capacidad (o limitación) en los recursos de que disponen los participantes en los proyectos deberían constituir los factores determinantes del ritmo de consolidación, los costos y las normas de construcción. Tal y como se ha visto en numerosos proyectos de viviendas básicas, este ideal raramente se realiza.

Evaluación de los Enfoques de Auto-Ayuda

El grado en que se han utilizado los programas de auto-ayuda en proyectos de viviendas básicas varía de un país a otro. En Filipinas y El Salvador, la auto-ayuda jugó un papel importante en la construcción y mejora de casas. Sin embargo, en Zambia y Senegal esta forma de participación fue menos usada que lo esperado.

En El Salvador, la FSDVM entrega a la familia una casa incompleta; para el momento en el que la familia se traslada a la estructura, ha construido en promedio una superficie de 30 m². En unos dos años, la familia añade de 15 a 20 m² de superficie habitable mediante la auto-ayuda. Después, las mejoras adicionales parecen ser más de tipo decorativo, para hacer la vivienda más atractiva. La magnitud de la auto-ayuda en el proyecto de Tondo en Filipinas se vió en el estudio sobre ingresos y gastos que reveló que, si bien las reparaciones y mejoras en viviendas absorbían un 68,2% de los recursos durante el mes en el que una familia se trasladaba a su nuevo sitio, sólo un 3,9% de los gastos totales se invertía en la contratación de mano de obra y 64,3% en materiales de construcción. Esto significa que la familia realizó la mayor parte del trabajo de la casa, dejando para los técnicos contratados la realización de las tareas más difíciles o aquellas que requerían un especialista con licencia profesional.

Por el contrario, la evaluación de la experiencia de Zambia reveló que el 92% de los hogares de un proyecto normal de lotes con servicios en Matero utilizó mano de obra contratada para mejorar las casas y un 85% de los hogares de un proyecto básico de lotes con servicios en Lilanda, hizo otro tanto. Cuando los investigadores calcularon el valor de la mano de obra invertida en el concepto de auto-ayuda en K0,75/hora, la proporción del valor de la mano de obra incorporada por auto-ayuda era de 27% en Matero y 41% en Lilanda.

Se han identificado varios factores responsables del limitado uso de la auto-ayuda en proyectos de viviendas básicas. Estos comprenden: (1) falta de tiempo;

(2) consolidación de la vivienda a un ritmo demasiado rápido; (3) tipos de materiales de construcción utilizados; (4) otorgamiento de mayor categoría a la construcción por profesionales; (5) dificultades tanto con materiales como con préstamos; y, (6) problemas encontrados con la ayuda técnica.

Falta de Tiempo

Como se indicó anteriormente, los índices de desempleo en las zonas de mesones y tugurios no eran tan altos como se calculaba inicialmente. Así, aun cuando los participantes desearan usar el enfoque de auto-ayuda, no podían hacerlo por tener que dedicar más tiempo a otros trabajos. Estudios realizados en la comunidad Lilanda, de Lusaka, por ejemplo, revelaron que las cabezas de familia trabajaban en promedio unas 45 horas semanales. Estos individuos preferían, desde luego, utilizar sus pocas horas de descanso en otras tareas y no en la construcción de viviendas.

Ritmo de Consolidación

Las autoridades nacionales responsables de programas de vivienda prefieren por lo general un ritmo acelerado de consolidación, en razón a que ello habla bien de su eficiencia. Cuando los participantes en un proyecto tienen que completar una casa hasta un punto aceptable en un tiempo limitado, contratan mano de obra en lugar de trabajar ellos mismos. La aceleración en la construcción puede ser impuesta (como es el caso en Kenia y en Zambia), o sugerida indirectamente (como en Senegal y El Salvador). No obstante, el efecto es el mismo — cuando el individuo se siente presionado por tiempo, confía su casa a contratistas y no a la auto-ayuda.

Materiales de Construcción

Algunos individuos prefieren ciertos materiales de construcción porque están familiarizados con ellos y trabajan más cómodamente. Este grado de familiaridad y costumbre les anima a utilizar el enfoque de auto-ayuda. No obstante, la mayoría de proyectos prefieren el uso de materiales modernos y permanentes. Esto inhibe el empleo de la auto-ayuda ya que los participantes no saben cómo tratar o trabajar estos materiales. En general, cuando las casas se construyen con bloques huecos, cemento y otros materiales permanentes, se observa menos participación personal del interesado. Por otra parte, cuando al participante en un proyecto se le autoriza el empleo de materiales viejos y desechados para construir su casa, tiende a utilizar más el enfoque de auto-ayuda. Y este concepto es también más común cuando el individuo construye con madera, ladrillos de adobe o lonas y argamasa.

Clase y Prestigio

Por lo general, el hombre desea la mejor casa que pueda adquirir. Esto significa casas construidas de materiales modernos por constructores profesionales y contratistas. En la mayoría de los países las casas construidas bajo programas de auto-ayuda utilizan materiales locales y no gozan de gran prestigio social. En Jamaica, por ejemplo, a pesar de que los nativos han venido construyéndose sus casas con telas embreadas, argamasa y puntales de madera durante siglos, estas viviendas se consideran por lo general “viviendas de pobres”. Y lo mismo puede decirse de Zambia. Un estudio reveló que los propietarios de casas construidas con materiales modernos cobran altos alquileres, mucho mayores que los correspondientes en casas construidas con



Proyecto Dagat-Dagatan en Tondo (Kapit-bahayan). (Filipinas ha realizado experimentos con viviendas modernas pero lo encontró demasiado costoso.)

ladrillos y adobe. Como el alquiler es una importante fuente suplementaria de ingresos, los participantes en proyectos prefirieron contratar trabajadores para construir sus casas.

Préstamos para Materiales

En términos generales, un programa de préstamos para la compra de materiales de construcción debidamente dirigido insta a las familias a utilizar la auto-ayuda. No obstante, si el programa solo admite una variedad limitada de materiales, al presentarse una escasez o una demora, o si existen problemas de procedimiento, los participantes pueden desalentarse con la utilización del concepto de auto-ayuda y confiarse a otras fuentes de materiales y contratistas. Como se indicó anteriormente, la mayor parte de los préstamos otorgados para la compra de materiales de construcción se limitan solo a unos pocos tipos de material (principalmente bloques huecos, cemento y madera); así, los constructores que prefieren el uso de materiales locales tienen que obtenerlos en otra parte. La escasez de materiales ocasiona retrasos, y aquellos que no desean esperar por los materiales faltantes se impacientan, recurriendo a los contratistas que tienen acceso a otras fuentes de materiales, para que les construyan sus viviendas.

Ayuda Técnica

En algunos proyectos las autoridades han prestado asistencia técnica a la construcción. También ha habido tendencia de los profesionales contratados a prestar ayuda técnica para insistir en el uso de materiales de construcción modernos, lo cual se opone a los programas de auto-ayuda. En Zambia se observó que los individuos contratados para prestar servicios de ayuda técnica cayeron en la trampa de la práctica burocrática de dedicarse a supervisar a las personas bajo su control y llamarles la atención por deficiencias en la observan-

cia de ciertas normas de construcción impuestas por el órgano nacional de la vivienda. En lugar de enseñar cómo construir de acuerdo con principios de auto-ayuda, se constituyeron en vigilantes para el mantenimiento de la eficiencia del proyecto. Como tales, perdieron su efectividad y la gente prescindió de sus servicios.

Conclusiones

Hasta la fecha, la experiencia con proyectos de ayuda mutua y auto-ayuda ha revelado que las grandes esperanzas generadas por la literatura existente sobre mesones y tugurios no se han materializado en programas reales de construcción de viviendas básicas. No obstante, la experiencia revela que esto se debe a ciertos problemas relacionados con el diseño y ejecución de los proyectos más que a las dificultades inherentes a la ayuda mutua y auto-ayuda. Estos enfoques tienen una función importante en programas de viviendas básicas.

Las evaluaciones de proyectos han demostrado que prácticas como la aceleración en el ritmo de construcción, la preferencia por materiales modernos y permanentes de construcción, los programas de préstamos para materiales y la ayuda técnica y procedimientos de construcción, se oponen actualmente a la ayuda mutua y a la auto-ayuda. La insistencia en el uso de estas prácticas tiene sus raíces en las prácticas profesionales de construcción de viviendas que aún persisten hoy día. Estas comprenden el énfasis en una casa diseñada por profesionales y estéticamente agradable, en la preferencia por una casa terminada más que por una consolidada lentamente, en el diseño de casas similares normalizadas como las características principales de un proyecto de viviendas, y en la sujeción a normas de vivienda aceptables. Frecuentemente, estas prácticas están justificadas si se piensa en términos de seguridad, salud, eficiencia y normas legales. Sin embargo, en la realidad reflejan el enfoque profesional del arquitecto o ingeniero de que una casa es algo que tiene que construirse por profesionales y ser entregada por éstos a sus clientes que pagan por sus servicios respectivos.

Las evaluaciones realizadas en Zambia y Filipinas han demostrado que la auto-ayuda es empleada más por familias de bajos ingresos (aquellos que no pueden permitirse pagar por servicios profesionales). Si los proyectos de viviendas básicas deben satisfacer las necesidades de sus verdaderos clientes, es evidente que el concepto de auto-ayuda tendrá que jugar una función mucho más importante en la construcción y mejora de viviendas. La proporción relativamente alta de familias que actualmente contratan constructores y obreros especializados es solamente una indicación de que los verdaderos grupos identificados como necesitados de vivienda básica no están siendo debida o totalmente servidos. Y esto debería ser una causa inmediata de preocupación seria para los diseñadores de proyectos de viviendas básicas.

CONSOLIDACION DE LA VIVIENDA

3



Consolidación de viviendas con el tiempo, Lima, Perú. (Las casas más próximas a la carretera muestran el mayor grado de mejora.)

La consolidación de la vivienda es el proceso por el cual las familias adjudicatarias de una parcela o un lote en un proyecto desarrollan progresivamente sus viviendas. Los responsables de la gestión tienen interés especial en los métodos de construcción utilizados, el ritmo de consolidación, el costo de las mejoras y el grado en que tal costo afecta el presupuesto familiar con relación a los gastos en alimentos y otras necesidades básicas. Lo más importante es que existe un interés considerable en los factores que influyen sobre el modo y grado de consolidación.

Los estudios de evaluación apoyados por el CIID y por el Banco Mundial mostraron que los proyectos de mejora comunitaria siguen un proceso diferente del utilizado en la consolidación de viviendas y en los proyectos de lotes con servicios. Esto puede comprobarse con un examen rápido del proyecto Tondo en Filipinas y los proyectos de El Salvador.

En Tondo, la reacomodación de la comunidad existente implicó que un 71,8% de las casas sufrieran cierta dislocación. Un 43,6% de las viviendas tuvo que trasladar la estructura completa a otro emplazamiento; 7,7% fueron trasladadas y alineadas; 20,5% no tuvieron que moverse, si bien algunas fueron "recortadas" para que ocuparan un lote más pequeño, y 28,2% no fue tocado. Sin embargo, un número considerable de familias decidió efectuar mejoras en sus viviendas, quizás inspirados por las mejoras generales introducidas en la comunidad.

Tres meses después de comenzar el reacomodo, se realizó un estudio sobre consolidación de viviendas que reveló:

(1) La mayoría de las casas de Tondo se habían ampliado. La proporción de casas con una superficie cubierta entre 11 y 30 m² disminuyó de 47,5 a un 30,0%, y aquellas con cobertura entre 31 y 50 m² aumentaron de 30 a 42,5%.

(2) Muchas casas crecieron verticalmente, es decir, aumentó la proporción de casas de dos pisos de 45 a 60%.

(3) Mejoró la calidad de los materiales de construcción utilizados. La proporción de casas en las que se utilizaron materiales viejos o recuperados disminuyó de 25 a 2,5%, y aquellas que emplearon materiales resistentes aumentaron de 22,5 a 40%.

(4) Mejora sanitaria. La proporción de casas con retretes de agua corriente aumentó de 30 a 52,5%.

(5) Las familias aumentaron la inversión en vivienda. En promedio, invirtieron P6245 en mejoras, y de esta cantidad P4826 se destinó a nuevos materiales de construcción.

El ritmo de consolidación de viviendas en los proyectos de lotes con servicios de El Salvador fue considerablemente más lento que el de Tondo. Esto, probablemente, se debe al hecho de que al comenzar el proyecto de Tondo la familia ya tenía techo, mientras que en El Salvador era preciso construir totalmente una nueva vivienda. En El Salvador se invirtió también un tiempo considerable en trabajos de ayuda mutua dedicados a excavación de zanjas para cimientos (13 semanas), extendido del hormigón para cimientos (15 semanas), levantamiento

de paredes (28 semanas) etc. Pero el tiempo no se invirtió solamente en la ejecución del trabajo, sino también en capacitación, discusiones y reuniones.

Dos años después del comienzo del proyecto, la evaluación indicó que una familia promedio había construido una superficie cubierta habitable de 35 a 40 m². Las familias comenzaron a ocupar su nueva vivienda cuando se hubo completado un área de unos 30 m². Una vez alcanzada una superficie de 40 m², las mejoras posteriores parecen haber sido principalmente cambios estéticos y decorativos, lo que sugiere que la estructura construida era adecuada.

Debido a los núcleos sanitarios empleados, el nivel de saneamiento en El Salvador fue mucho más alto que en Tondo (todas las viviendas en El Salvador tenían retretes con agua corriente). El uso de la ayuda mutua y de la auto-ayuda, si bien requerido en el proyecto, fue casi el mismo que en Tondo, donde no se requería. Ambos proyectos contemplaron el uso de materiales resistentes, aunque en El Salvador la tendencia fue usarlos de manera casi exclusiva. En Tondo, en efecto, los almacenes de materiales de construcción solo vendían materiales ligeros como madera y chapas o tableros de madera prensada, mientras los almacenes salvadoreños vendían principalmente bloques, cemento y láminas de hierro galvanizado.

Debido al mayor tiempo requerido para la consolidación de viviendas, a que las familias tuvieron que trasladarse de las zonas de mesones y tugurios a los nuevos emplazamientos, así como a la dislocación laboral, los costos para las familias participantes en El Salvador fueron más altos. La inversión familiar directa real arrojó un promedio de C2821, pero hubo también otros costos ocultos inevitables. Por ejemplo, las familias comenzaron a pagar por sus nuevas viviendas tan pronto se fijaron fechas de terminación, si bien no pudieron mudarse a sus nuevos hogares por retrasos en la construcción. Esto significó que pagaron al tiempo el alquiler de las casas viejas y los gastos de amortización de las nuevas.

Factores que Influyen en la Consolidación

Los proyectos de Tondo y El Salvador demostraron que después de comenzar un proyecto se pueden producir cambios muy notables. Al analizar el proceso de consolidación de viviendas es importante identificar los factores responsables del ritmo, los costos, el ámbito y la dirección del proceso. Con base en un estudio cuidadoso de la experiencia adquirida hasta la fecha en viviendas básicas, los factores siguientes parecen influir mayormente en la consolidación de viviendas: seguridad de tenencia; condición inicial de la vivienda; valor de la estructura existente; niveles de ingreso familiar; diseño de la vivienda; infraestructura de servicios y apoyo; materiales de construcción utilizados; y mano de obra contratada, ayuda mutua o auto-ayuda empleados por los contratistas.

Seguridad de Tenencia

Las primeras y mejores observaciones sobre la relación entre seguridad de tenencia y consolidación de vivienda las formuló Turner con base en su trabajo sobre las barriadas de Perú (Turner 1966, 1967). La hipótesis principal de Turner era que si al individuo se le garantizaba la seguridad de tenencia, mejoraría voluntariamente su hogar hasta el mayor alcance de sus posibilidades. Sin

embargo, si el individuo se sentía inseguro, se abstendría de introducir mejoras en su hogar aun teniendo los medios. Invertir en una casa que podría demolerse después no tenía sentido alguno.

Las observaciones sobre desarrollo urbano en todo el mundo confirman la hipótesis de Turner. Por tanto, una preocupación importante de política consiste en determinar lo que puede hacerse para asegurar la tenencia. Entre las opciones utilizadas se encuentran la de venta definitiva de tierra y/o casa, contratos de alquiler a largo plazo, y arrendamiento con opción a compra. En algunos países se han realizado experimentos con condominios y viviendas cooperativas, pero es aún muy pronto para decidir si estos enfoques darán resultado.

Venta Definitiva

Los conceptos sobre derechos de propiedad varían de un país a otro pero, en general, la tenencia de dominio absoluto parecer ser la preferida por los participantes en proyectos. No obstante, el entusiasmo por este tipo de dominio absoluto raramente es compartido por los gestores de los proyectos. Parece que existe una opinión muy extendida entre las autoridades responsables de la vivienda de que al otorgar tenencia absoluta mediante la venta definitiva, reduce el derecho de las autoridades a dirigir e influir sobre el uso de la tierra. Si una calle o carretera en un proyecto debe ampliarse y para ello es preciso adquirir tierra, obtenerla de los propietarios en dominio absoluto engendraría altos costos, largas negociaciones, litigaciones complicadas y retrasos costosos. Anticipando estos problemas, las autoridades prefieren no vender la tierra en forma definitiva y celebrar acuerdos de tenencia más flexibles.

No obstante, para los participantes, la tenencia definitiva es la solución ideal. Los antiguos habitantes de zonas de mesones y tugurios mantienen sospechas sobre los motivos que animan a las autoridades. En muchos casos, tal sospecha puede estar fundamentada en una "experiencia anterior", que comprendió amenazas de desahucio y contra-amenazas, venta de votos para la obtención de tenencia, casos judiciales y encuestas administrativas, manifestaciones públicas e incluso disturbios callejeros. Una expresión común entre los habitantes de mesones de Tondo era "deja que los que tienen menos en la vida tengan más ante la ley," comenzando después a presionar para la promulgación de leyes que les aseguraran la tenencia.

Una vez que tal tenencia quedó asegurada por la venta a los residentes bonafide de Tondo, el ritmo en la consolidación de viviendas se aceleró. En tres meses las mejoras excedieron a lo que se había realizado en los últimos 20 años. Si bien esta consolidación acelerada pudiera atribuirse a factores tales como mejor infraestructura, préstamos para la compra de materiales y otros, para la mayoría de los residentes de Tondo, la legitimización de su derecho a la tierra fue el factor más importante en este fenómeno.

Arrendamientos a Largo Plazo

Muchas autoridades responsables de proyectos sostienen que un arrendamiento a largo plazo, por ejemplo por 50 años, es una seguridad suficiente para que la familia se sienta dispuesta a mejorar su hogar. Este arrendamiento, a su vez, da a las autoridades poderes suficientes para controlar y regular el uso de la tierra así como para adquirir otras si se presentan nuevas necesidades no anticipadas en principio.

Una preocupación frecuente de las autoridades es la tendencia de los arrendatarios a vender sus "derechos" a la casa y al lote aun antes de tener derecho legal a hacerlo. Un contrato de arrendamiento que específicamente prohíba esta práctica permite a las autoridades actuar más efectivamente. La prohibición de transferir derechos es muy importante para asegurar que los proyectos benefician realmente a los grupos a los que se destinan. La experiencia ha demostrado que cuando la venta de derechos no se controla, familias más pudientes acaban siendo propietarias de parcelas en el proyecto.

Sin embargo, uno de los problemas de los arrendamientos a largo plazo es su tendencia a ser complicados. El arrendamiento es un concepto con muchas implicaciones legales, generalmente contenidas en cláusulas complicadas sobre problemas como sucesión (quién es el propietario cuando el arrendatario fallece), violaciones específicas, sanciones por tales violaciones, etc. Las dificultades en interpretar las disposiciones del contrato de arrendamiento contribuyen a la sensación de inseguridad. El título de propiedad de una tierra es fácil de entender. Un contrato de arrendamiento, que requiere los servicios de un abogado para su interpretación, no es exactamente lo mismo.

La mayoría de familias económicamente débiles consideran los proyectos de viviendas básicas como un elemento importante para mejorar no solamente su condición, sino también el futuro de sus hijos. Un acuerdo de arrendamiento que demore la determinación de la tenencia se presta a un futuro inseguro que no es un buen legado para dejar a los hijos. La inseguridad que genera la pobreza reclama una gratificación inmediata y la solución de problemas a la mayor brevedad. Ello explica, en parte, algunas de las dificultades encontradas con contratos de arrendamiento en proyectos de viviendas básicas.

Arrendamiento con Opción de Compra

Un posible equilibrio entre la seguridad de la propiedad absoluta y la flexibilidad del arrendamiento puede ser permitir a los participantes arrendar parcelas durante cierto tiempo, después del cual tienen derecho a la compra definitiva. Puede hacerse que las amortizaciones efectuadas bajo el acuerdo de arrendamiento se apliquen al precio de compra al final del citado período. En la parte de lotes con servicios del proyecto Tondo, por ejemplo, los contratos de arrendamiento se extendieron por períodos de hasta 25 años. Al finalizar éstos, por ejemplo, los arrendatarios tenían derecho a la compra definitiva de la propiedad.

El alquiler por un período específico permite a las autoridades de la vivienda influir sobre el desarrollo de los proyectos y el crecimiento planificado en las fases más importantes del proyecto. Se supone que el grueso de los problemas se confrontará durante las etapas iniciales del proyecto, siendo precisamente durante estas etapas que los contratos de arrendamiento permitirían a las autoridades ejercer controles. Hacia finales del período de arrendamiento, la comunidad se habrá estabilizado lo suficiente como para permitir que los participantes en el proyecto obtengan la propiedad en dominio absoluto.

La promesa de venta definitiva a finales del período de arrendamiento podría ser un incentivo suficiente de seguridad para considerar una mayor consolidación de la vivienda. Esta seguridad pudiera acentuarse aun más si el contrato de arrendamiento se hace tan flexible que permita una compra más rápida si los participantes adquieren recursos adecuados antes de la expiración del contrato de alquiler.

Condición Inicial de la Vivienda

La condición inicial de la vivienda será un factor importante para determinar el nivel de consolidación posterior. Si una casa satisface las necesidades básicas de una familia, es posible que se realice muy poca consolidación. Por otra parte, una casa dilapidada requerirá un mayor volumen de construcción que la ajuste a normas aceptables.

Como se ha dicho anteriormente, los proyectos en lotes con servicios podrían comenzar solo con un lote servido o con una casa semi-terminada. El proyecto Dagat-Dagatan en Manila ofreció a los participantes varias opciones, cada una con niveles diferentes de vivienda. Cada opción incluía también un tamaño de lote específico así como el contrato de alquiler correspondiente o el precio de compra. El tipo de núcleo ofrecido afecta no solo la consolidación de la vivienda sino que representaba un esfuerzo por responder a la capacidad de pago de los participantes (más opciones cuestan más dinero). También intenta influir en la selección de materiales de construcción del participante (la opción de solo lotes permite el uso máximo de una amplia variedad de materiales). Además define el uso de espacio pues el emplazamiento del núcleo básico determina la posición de la cocina y el baño.

Una indicación de la influencia de los núcleos en la consolidación de viviendas es la del proyecto Dandora en Nairobi, Kenia. Este proyecto ofreció dos opciones básicas. Los lotes tipo A tenían solamente un retrete, la entrada de agua y una pared de partición; los lotes tipo B tenían todo esto más un recinto completamente cerrado. Como los lotes del tipo A solo contaban con un nivel rudimentario de servicios, podían ofrecerse a un precio más económico, pero requerían mayores inversiones puesto que una habitación cerrada era de necesidad absoluta antes de poderse mudar. Los lotes tipo B podían ocuparse casi de inmediato pues la habitación terminada servía de albergue temporal, y de un lugar relativamente seguro para almacenar los materiales.

La observación de los índices de ocupación, así como de construcción, reveló que los dos estaban íntimamente relacionados. Los lotes tipo B se ocuparon rápidamente y la actividad constructora se produjo con rapidez. El volumen de construcción de viviendas más permanentes también fue mayor. Todas estas actividades aceleradas parecían relacionarse con el hecho de que la vivienda inicial estaba lista para recibir a la familia desde el principio (Fig. 2).

Un elemento interesante en la consolidación de la vivienda en Dandora fue el uso de albergues temporales. La mayoría de las familias a quienes se había asignado lotes en el proyecto vivían cerca del centro de Nairobi y tenían dificultades para el traslado diario a construir sus casas. La solución obvia consistió en construir albergues temporales. La mayoría se construyeron con palos, paja, barro y materiales de desecho, al estilo tradicional que aún perdura en las zonas rurales de Kenia.

Los albergues temporales crearon un problema a los administradores del programa desde un principio. Eran "antiestéticos, insalubres, ilegales y no aptos para una habitación moderna," según manifestó un informe. Las autoridades de la vivienda intentaron demoler algunos, pero recibieron la protesta de los participantes. Las familias sostenían que perdían mucho tiempo en ir y venir y que los albergues temporales les permitían vivir en el mismo sitio. Podían comenzar su trabajo temprano y estar tantas horas como quisieran. Podían también vigilar más los materiales pues el robo era común. Y, más importante, las familias habían invertido dinero en la construcción de los albergues temporales y su demolición despilfarraría tales inversiones.

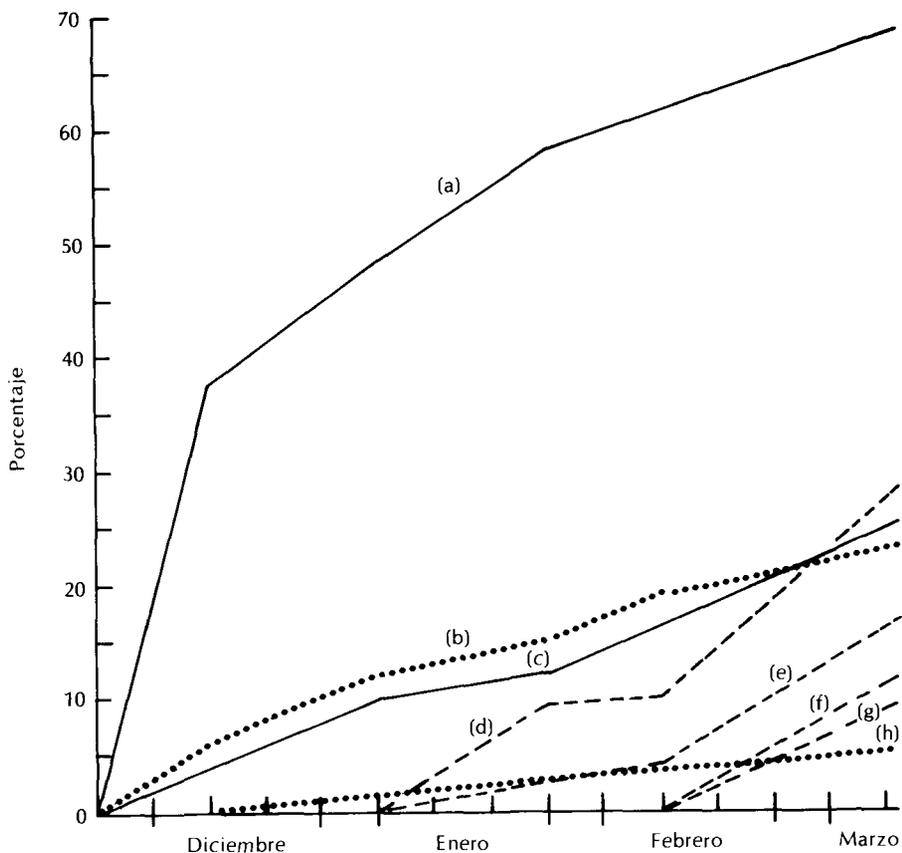


Fig. 2. Tasas de ocupación y consolidación de lotes tipos A y B, diciembre 1976 – marzo 1977. (a) Ocupación, lote tipo B; (b) alojamiento temporal, lote tipo A; (c) ocupación, lote tipo A; (d) actividad de construcción, lote tipo B; (e) actividad de construcción, lote tipo A; (f) construcción de casas, lote tipo B; (g) construcción de casas, lote tipo A; (h) alojamiento temporal, lote tipo B.

Después de mucho debate, las autoridades permitieron el uso de albergues temporales con la condición de que se eliminaran 18 meses después de la construcción (tiempo permitido para completar la vivienda permanente o dotarla de un “nivel aceptable”). La aceptación de los albergues temporales aceleró la consolidación de viviendas en los lotes tipo B. En efecto, como se ve en la Fig. 2, incluso los arrendatarios del tipo B construyeron albergues temporales. Estos permitieron alojar a miembros de la familia, que ayudaban en la construcción, o sirvieron como depósitos de los materiales de construcción, muebles y otros objetos del hogar.

Un problema con el que a menudo se enfrentan las autoridades de la vivienda al ofrecer núcleos de habitación es que los interesados frecuentemente conciben un plan diferente para su hogar y tal plan no se ajusta al núcleo inicialmente proporcionado. Pueden llegar hasta destruir los núcleos de la vivienda, lo que puede ser costoso y comenzar nuevamente desde el principio. En un proyecto de lotes con servicios en Jamaica, por ejemplo, los diseñadores del

proyecto construyeron núcleos sanitarios en un extremo del lote y levantaron muros de partición en el otro. Los interesados objetaron a esta práctica debido a que tenían que realizar un gran volumen de construcción para conectar la pared al núcleo sanitario. Muchas familias por lo tanto, ignoraron la pared y construyeron alrededor del núcleo sanitario. Otros levantaron una pared alrededor del núcleo sanitario y construyeron una casa separada alrededor de la pared. En ambos casos, los interesados invirtieron más dinero del absolutamente necesario debido a su incapacidad de utilizar ambos componentes del proyecto sin mayor modificación. El diseño también retrasó considerablemente la consolidación de las viviendas.

En razón a los problemas encontrados con los núcleos de vivienda, similares a los indicados anteriormente, algunas autoridades han preferido simplemente el uso de lotes con servicios. Este enfoque tiene la ventaja de costos iniciales más bajos para los participantes. También permite máxima flexibilidad en diseño y la construcción. Estos costos menores y la flexibilidad se optimizan, por ejemplo, cuando los participantes pueden aportar materiales usados en el nuevo emplazamiento. En proyectos en Filipinas, Zambia y Jamaica este fue el procedimiento empleado.

Aunque el enfoque fue bien recibido por los participantes, no fue popular entre los políticos quienes opinaron que los nuevos "proyectos de viviendas se parecían demasiado a las barracas originales que debían reemplazar". Se dió incluso el caso de protesta de los residentes de una comunidad contra un proyecto de lotes con servicios porque se estaba reduciendo el valor de sus propiedades y temían que las casas que se levantaban dieran una mala reputación a su comunidad. Se dió también el caso de un alto funcionario de la vivienda que ordenó cambiar las viviendas construidas en un nuevo proyecto por otras, porque según él no eran aptas "para seres humanos". El alto costo de las nuevas unidades mejoró el proyecto y su estética, pero dejó por fuera a los ocupantes iniciales. Los mayores costos implicaron también que sólo un número limitado de familias entró al proyecto pues se construyeron menos unidades. Aquellas familias beneficiadas eran las mismas que hubieran podido obtener viviendas en el mercado libre.

Valor de la Estructura Existente

En el pasado, el problema más serio de la renovación urbana consistía en definir si las casas existentes deberían ser derribadas y reemplazadas por otras, o si era preferible renovarlas y mejorarlas. La mayoría de las autoridades de la vivienda favorecen hoy la renovación y mejora y se oponen a la destrucción de las viviendas existentes.

El argumento más válido en favor de conservar las casas existentes, es que representan una inversión considerable de las familias de bajos ingresos. Un estudio sobre el valor de las colonias ilegales en Tondo reveló que la casa media representaba un valor aproximado de 90% más que el ingreso promedio por cabeza de un hogar típico (Jiménez 1982b). El estudio buscó determinar el valor de la vivienda por dos métodos: (1) preguntando al propietario en cuánto creía él que podría vender su vivienda, y (2) preguntando a un funcionario de avalúo el posible precio de la casa, considerando aspectos tales como tamaño, la antigüedad, los materiales, los servicios, etc.

El valor promedio de las 96 casas estudiadas, según sus propietarios, era de US\$1886, mientras que el avalúo profesional era de US\$1879. Como el prome-

dio de ingresos anuales por familia en Tondo era de US\$982, evidentemente las casas eran un bien considerable para la mayoría de las familias.

En algunos casos, las autoridades de la vivienda habían argüido en contra de mantener las casas existentes y mejorarlas por su antigüedad. Un aspecto interesante del estudio de Jiménez era que el valor de las casas ilegales tendía a aumentar con el tiempo. Esto se debía a su consolidación pues los propietarios mejoraban sus viviendas con la edad. El estudio reveló que cuanto más antigua era la vivienda, más probable que tuviera servicios como agua corriente, retretes con agua también corriente y electricidad; también aumentaba el uso de materiales resistentes y modernos. Finalmente, en un lugar como Tondo, donde en el pasado se habían lanzado campañas de erradicación, las viviendas más antiguas demostraban un mayor poder "de permanencia". Su tenencia también estaba más asegurada por estar en zonas que el gobierno no requería, o simplemente por estar ocupadas por individuos con mejores "conexiones" políticas. Las casas más viejas también tenían tendencia a ser más fuertes. Si con el tiempo habían soportado terremotos, tifones y otras calamidades, tenían que ser necesariamente más fuertes y sólidas.

Las mayores inversiones realizadas en casas existentes pudieran constituir un problema en la mejora comunitaria. Durante el proceso de reacomodación en Tondo, se halló que era mucho más fácil transportar casas más pequeñas construidas con madera y materiales improvisados. Cuando se traslada una casa construida con hormigón o bloques huecos, poco se puede economizar o aprovechar de sus materiales. Así, para racionalizar la disposición de las casas, hubo necesidad de destruir algunas.

En Zambia, las casas existentes presentaron un tipo diferente de problemas. A las familias reasentadas se les requirió destruir sus casas viejas para que éstas no fueran reocupadas. El objetivo era reducir la densidad en comunidades existentes. De no hacerse se hubiera dado al traste con la finalidad del proyecto. Este enfoque requirió una consolidación muy rápida en el nuevo emplazamiento. Los beneficiarios se enfrentaron, por lo tanto, con dos problemas, la pérdida de su antigua morada, que representaba una inversión importante, y los desembolsos adicionales para construir su nueva vivienda con rapidez. Aunque se dispuso de ayuda y préstamos para la adquisición de materiales de construcción, este doble problema creó dificultades considerables a algunas familias.

Niveles de Ingreso Familiar

Los ingresos constituyen uno de los elementos claves en los criterios de selección de un proyecto. Al dar un mismo valor a todos los criterios, la selección de familias con ingresos adecuados debería acelerar el ritmo de consolidación de viviendas porque ello les permitiría adquirir materiales de construcción y contratar mano de obra especializada con mayor facilidad. No obstante, uno de los objetivos más importantes de los proyectos de viviendas básicas es hacerlas asequibles a grupos económicamente débiles. Así, es necesario hallar una compensación entre la selección de grupos de mayores ingresos y los problemas de índices más lentos en consolidación de viviendas.

Un problema presente en casi todos los proyectos de vivienda básica evaluados ha sido el aumento inflacionario en el costo de los materiales de construcción y mano de obra. En Senegal, por ejemplo, el índice de los costos de construcción aumentó un promedio anual de 180,9 en enero de 1975 a 251,9 en

diciembre de 1979. Durante un período de cuatro años (enero 1976 — enero 1980), el precio de una tonelada de cemento en Dakar subió más del triple, es decir, de CFAF6773 a 24 000.

El aumento vertiginoso en los costos ha hecho necesarios los ajustes en cuanto a ingresos para participar en los proyectos senegaleses. En 1972, el ingreso mínimo por familia para participantes en proyectos era, en promedio, de CFAF14 500. En aquel tiempo, las familias con estos ingresos se situaban entre los percentiles 15 y 50 de la población de Dakar. Debido a los aumentos en los costos de los proyectos, los ingresos para tener derecho a proyectos se aumentaron de CFAF15 000-45 000 en junio de 1974. Este índice de ingresos se aumentó de nuevo en 1976 a CFAF18 500-55 000 por mes. En enero de 1977, el ingreso mínimo para tener derecho a participar en un proyecto era de CFAF15 000 (OHLM 1980).

A pesar de estos ajustes, el índice de consolidación de viviendas en el proyecto de Dakar fue el más lento entre los proyectos estudiados por el CIID y el Banco Mundial. Aunque el proyecto comenzó en 1972, hasta febrero de 1978 sólo cuatro familias habían construido viviendas en tal emplazamiento. Solo cuando la Oficina de Alojamiento de Alquiler Moderado aumentó los préstamos para viviendas de CFAF275 000 a 415 000 la consolidación de viviendas y traslado al sitio del proyecto comenzó a acelerarse. Después de largos retrasos, la consolidación parecía tomar más ímpetu en el proyecto de Dakar. Hasta 1979 unas 1100 familias habían construido sus casas y se habían trasladado a las mismas. Y en julio de 1980 la OHLM informó que hasta entonces el número de familias que se había trasladado al sitio había pasado del triple.

Estudios más intensivos han demostrado que la consolidación de viviendas en el proyecto de Dakar se subvencionó fundamentalmente con préstamos para materiales. Según los estudios, los ahorros personales fueron suficientes para financiar el costo total de la construcción en sólo 8% de los casos. Los préstamos bancarios y los efectuados por empresas y patronos eran fuentes poco importantes de fondos para la construcción de viviendas. El estudio demostró que, en general, el presupuesto mensual de las familias era un 20% aproximadamente menos que sus gastos reales. Y debido a que la mayoría de las familias ya gastaba un 65% aproximadamente de sus ingresos en alimentos, los mayores gastos para la construcción de la vivienda significarían tener que reducir en cosa tan fundamental como alimentos.

Un estudio similar sobre ingresos y gastos realizado en Tondo reveló que las tensiones causadas por la consolidación de la vivienda no se distribuyen de forma igual, sino que suceden principalmente durante el "período de tensión máxima", que coincide con el período de tres meses durante el cual las familias tienen que trasladarse al nuevo proyecto y construir sus propias casas. El estudio de Tondo demostró que, como promedio, las familias invierten un 8,6% aproximadamente más de lo que ganan durante este período. La razón principal de estos mayores desembolsos se debió a la construcción de la casa, en la que se invirtió un 67,3% aproximadamente de los ingresos totales. (NHA 1978d).

Según el estudio de Tondo, el período más difícil para las familias era el mes siguiente al de su traslado, cuando gastaban un 36,9% aproximadamente más del total de sus ingresos. Durante tal período, la proporción de los ingresos que se invirtió en alimentos descendió aproximadamente a 25,1% comparada con un promedio de 34,4% a lo largo de 10 meses. Esta presión sobre los ingresos familiares tenía lugar a pesar de regalos de cierta consideración, donativos en especie y dinero procedentes de familiares y amigos. El estudio reveló asimismo

que un ritmo excesivamente rápido de consolidación de la vivienda creaba dislocaciones severas en las finanzas de la familia.

Diseño de la Vivienda

Un fallo común en los proyectos de viviendas básicas es el de “sobrediseñar” la vivienda bajo la noción errónea de que la solución al problema de vivienda consiste en diseñar casas hermosas y sólidas. Aún cuando existe amplia evidencia proporcionada por investigaciones realizadas de que la costeabilidad es el problema principal en la vivienda básica, existen aún numerosos funcionarios de la vivienda quienes miden su éxito por número de casas terminadas que pueden añadir al de “casas comenzadas”.

En Senegal, una de las razones principales del índice muy lento de consolidación de viviendas fue el costoso diseño sugerido para las viviendas del proyecto. Para ilustrar a los posibles participantes sobre los tipos de casas que se construirían en el proyecto, el organismo de la vivienda diseñó en 1975 casas terminadas cuyo costo oscilaba entre CFAF750 000 y 3 millones. Un estudio realizado en 1976 entre posibles participantes reveló que no menos del 40% de éstos había vivido en una casa ya hecha de materiales permanentes y que “no podrían vivir en una especie de barraca” (OHLM 1980). El organismo de la vivienda consideró que sólo se podría satisfacer a estas familias con una casa sólida de materiales permanentes.

Las autoridades de la vivienda consiguieron convencer a los interesados en seguir el diseño de las casas modelo. Y en agosto de 1978, el 98% de los que habían comenzado a construir seguían los diseños modelo. Los diseñadores consiguieron su propósito. Se favorecían los “planos estándar” más costosos, que costaban entre CFAF1,5 y 3 millones.

Otra causa de las dificultades experimentadas consistía en la tendencia de algunas familias a intentar acabar la casa de una sola vez. Esto significaba que el trabajo de construcción se asignaba a contratistas y los programas de ayuda mutua y auto-ayuda jugaban papeles insignificantes. No obstante, el problema residía en que por lo general las familias contaban con ingresos muy bajos en relación a los diseños de casas preferidos y esto significaba que el grueso de los costos de construcción tenía que proceder de préstamos, que se aumentaron de CFAF275 000 a 415 000 antes de que comenzara la construcción acelerada.

En agosto de 1978, una evaluación del proyecto reveló los principales problemas en relación con el diseño y los costos de las viviendas (OHLM 1980):

El diseño para levantar “casas estándar” por parte de la OHLM en una sola fase, el aumento en el costo de los materiales de construcción y el costo de la mano de obra en relación con ahorros individuales bajos y la escasez de préstamos para construcción, dan cuenta del ritmo lento de construcción experimentado.

Como resultado, el trabajo en muchas de las casas se detuvo de vez en cuando mientras los compradores esperaban reunir los fondos necesarios ... casi tres cuartas partes de dichos compradores, quienes hasta entonces no habían podido comenzar la construcción de sus hogares, indicaron que la razón era la falta de dinero.

La evaluación de 1978 convenció a los diseñadores del proyecto que para mejorar la consolidación de viviendas en el proyecto, debían concebir un enfoque más pragmático. Poco después los diseñadores sugirieron que una



La mejora en el sitio resultó en un enfoque eficaz para elevar el nivel de los tugurios — se construyen casas mejoradas para sustituir las viejas en Tondo, Manila, Filipinas.

“vivienda básica de dos habitaciones como máximo” debería ser el objetivo inicial de toda familia que deseara construir su casa. Este objetivo era una vivienda aceptable en el lugar del proyecto que permitiera a la familia mudarse de una vez, y luego dedicarse a la consolidación posterior. Esto es lo que actualmente sucede en el proyecto de Dakar.

A menos que toda la culpa se atribuya a los diseñadores del proyecto, es preciso señalar que cuando se les deja a su libre albedrío, las familias tienen una fuerte tendencia a optar por casas sólidas construidas de materiales permanentes. En Tondo, por ejemplo, el proceso de reacomodación produjo una ola de construcción que cambió radicalmente las características físicas de la comunidad. Entre el comienzo en 1978 y la evaluación realizada en 1979, se observó que un 29,5% de las casas de una sola planta se habían transformado en edificios de dos pisos. En 1978, un 17,3% de las viviendas aún incorporaban materiales economizados de otras construcciones, aunque la proporción de tales barracas en 1979 era del 6,9% solamente.

Percatados de esta tendencia, las autoridades nacionales de la vivienda intentaron influir sobre las familias de Tondo para que utilizaran materiales ligeros o mixtos. El programa de préstamos para materiales se configuró en forma tal que los prestatarios solo podrían obtener madera, láminas de hierro galvanizado y contrachapas en establecimientos o almacenes del proyecto. Los interesados que deseaban usar cemento, bloques huecos, o varilla de hierro, tenían que obtenerlos en el mercado libre. Esta política tuvo éxito en limitar el uso de materiales más pesados. En 1978, la mayoría de las viviendas de Tondo se habían construido con materiales ligeros, mientras que en 1979 el 50,3% eran de materiales economizados mezclados con otros ligeros y mixtos. La proporción de casas construidas con materiales mixtos (ligeros y resistentes) aumentó del 27,2% en 1978 al 34,5% en 1979 (ANV. 1980a, b).

Por lo general, los deseos de los participantes en los proyectos y el orgullo profesional de los diseñadores de viviendas se combinaban para influir sobre los

proyectos de viviendas básicas y producir un diseño de casas mayores y materiales más resistentes. El impacto de esta tendencia sobre la consolidación de viviendas es perjudicial para el logro de los objetivos del proyecto. El alto costo de las viviendas y los bajos ingresos de los participantes en los proyectos impiden el pronto traslado de las familias. Y esto, a su vez, impide la consolidación de la vivienda. Una casa con diseño ambicioso puede obligar a las familias a confiar la construcción a contratistas más que trabajar ellos mismos en su vivienda. Y los costos adicionales de este enfoque contribuyen a retrasar aun más la construcción. Finalmente, cuando el costo de las casas es superior a la capacidad de pago de los participantes, éstos simplemente las abandonan. Con ello el grupo al que se destinaba el proyecto cambia y se considera eliminado totalmente de otros programas de viviendas básicas.

Infraestructura y Servicios de Apoyo

En un proyecto bien diseñado, la construcción de la infraestructura y servicios de apoyo se escalona de forma tal que estos importantes elementos se hallan disponibles aproximadamente al mismo tiempo que los participantes están listos para trasladarse y comenzar la construcción. En El Salvador por ejemplo, la formación de grupos de ayuda mutua se coordina con la disponibilidad de infraestructuras básicas y servicios en la zona del proyecto. Este escalonamiento conveniente de las actividades del proyecto no siempre se produce. En tales casos, su efecto sobre la consolidación de la vivienda es negativo.

Uno de los servicios más importantes que se requieren para la consolidación de viviendas es el agua. El agua potable no es solamente necesaria para las personas sino que también es un factor necesario en construcción, especialmente cuando se emplea cemento y hormigón. Otro factor importante son las instalaciones de saneamiento en razón a que una disposición indebida de excretas humanas representa peligro para la salud y da al proyecto una mala imagen.

Aunque la mayoría de los trabajos de consolidación de viviendas en estos proyectos no requieren herramientas eléctricas, la electricidad es necesaria por razones de seguridad. El robo de materiales de construcción es corriente en la mayoría de los proyectos, especialmente en aquellos que están situados en zonas recientemente abiertas y deshabitadas de noche. En el proyecto de Senegal, por ejemplo, los gerentes observaron que la mayoría de participantes invertía grandes sumas en cercar sus parcelas, y un 19% de beneficiarios reveló en un estudio de 1980 que aún no se habían trasladado por no haber completado el cercado de su casa. Consideraban que tal cerca no solo era necesaria para su seguridad, sino para proteger los materiales. Con mejor iluminación pública, los interesados opinaban que la seguridad también mejoraría y no se sentirían presionados para construir la cerca primero que la casa.

En el mismo estudio se preguntó a los participantes senegaleses por qué no se habían trasladado al proyecto una vez terminada la "unidad básica de dos habitaciones" y calificada como habitable por los diseñadores. Se dieron las razones siguientes: falta de instalaciones de saneamiento, 42%; cercas aún sin completar, 21%; falta de estación de policía, mercado o instalaciones de saneamiento comunes, 16%; y otras razones 21%. Es fácil inferir que la falta de infraestructura y servicios básicos fue responsable de la lentitud en el traslado.

Materiales de Construcción

Los materiales de construcción utilizados en el proyecto producen un efecto directo sobre la consolidación de la vivienda debido a su costo, disponibilidad o escasez, pericia para trabajar con ellos y tendencia a atribuir prestigio a algunos. En los primeros proyectos de lotes con servicios como el de Senegal, existía una fuerte tendencia de diseñadores y participantes a preferir materiales fuertes y permanentes. No obstante, en proyectos posteriores la tendencia ha sido en favor de materiales ligeros o mixtos, si bien esto no siempre ha tenido éxito.

En Zambia, los diseños iniciales supusieron que los participantes utilizarían ladrillos cocidos al sol y bloques de cemento y tierra. En este caso la consideración principal fue la del costo. En junio de 1973 se consideró que sería posible construir una casa de tres habitaciones, con una superficie de 24 m² por la suma de K241 si se utilizaban ladrillos cocidos al sol. La construcción de la misma casa con bloques huecos comerciales y varillas de acero para refuerzo hubiera duplicado el costo.

Los esfuerzos realizados para hacer que los participantes utilizaran ladrillos cocidos al sol y bloques de cemento-tierra, se enfrentaron con dificultades serias. La calidad de los ladrillos y bloques así producidos era más bien deficiente, debido a un mal análisis del suelo, equipo defectuoso o procedimientos indebidos. En un proyecto semi-rural, en el que se consiguió asistencia técnica extranjera prestada del American Friends Service Committee y por la Cooperative for American Relief Everywhere, los ladrillos y bloques de tierra tuvieron éxito. Si el costo de tal ayuda se hubiera añadido al del proyecto, éste hubiera resultado tan costoso como con ladrillos huecos y cemento.

Contrariamente a lo esperado, las autoridades del proyecto se dieron cuenta de que tomaba más tiempo construir con ladrillos y tierra-cemento que con bloques huecos. Los participantes tuvieron que recoger la tierra, traer agua y otros elementos; tuvieron también que esperar por las máquinas y dejar los ladrillos al sol durante algún tiempo. En el caso de los bloques huecos, éstos se hallaban disponibles en los establecimientos comerciales y en los almacenes de materiales. Y si bien costaban más, podían utilizarse inmediatamente. Se contaba además con la pericia de numerosos albañiles y otro personal especializado, para construir con estos materiales. Por tanto, se introducía una compensación entre los costos iniciales de los ladrillos huecos y los costos de los retrasos, de la ayuda mutua y de otras dificultades inherentes a la construcción con ladrillos y cemento-tierra.

A la larga fue la preferencia por los bloques huecos la que influyó sobre las decisiones del proyecto y el ritmo posterior en la consolidación de la vivienda. Los estudios realizados en dos proyectos en Lusaka en 1979/1980 revelaron que el 89,5% de las familias en el primero de los dos sitios y el 92,5% en el segundo prefirieron utilizar bloques huecos en sus casas. Las razones eran de tipo estético, económico y consideraciones relacionadas sobre estatus y prestigio. Una vivienda de tipo "bungalow" con paredes de bloque hueco y cemento, techo de plancha galvanizada y estructura de madera era una "casa moderna y sólida". Una casa con ladrillos cocidos al sol, cemento-tierra, o entretejidos de junco o caña, era la "casa de pobre", en realidad no diferente de la vivienda que acababan de abandonar. Una razón económica importante también influyó en la selección de los materiales. Un estudio reveló que el promedio de renta o alquiler de una casa de ladrillo hueco en 1978 era de K10-11/mes comparada con K5-7/mes por el alquiler de una casa construida de ladrillo cocido al sol y tierra-cemento. Debido a que la percepción de alquileres por una parte de la

casa es una fuente importante de ingresos para familias de Lusaka, la construcción con bloques huecos representaba una decisión económica sabia desde el punto de vista del propietario.

El deseo del organismo responsable de la vivienda de acelerar la consolidación también inclinó la balanza en favor del empleo de bloques huecos. La unidad del proyecto de vivienda se regía por la regla de que la familia que se trasladaba a una zona de desborde debía demoler la casa original para evitar su ocupación por otras familias o habitantes ilegales. Esto significaba que la nueva vivienda tenía que estar lista en el nuevo sitio lo antes posible. En vista de los retrasos encontrados con el uso de ladrillos o tierra-cemento, muchas familias consideraron que la única forma de construirse su nuevo albergue con rapidez era mediante el uso de materiales modernos y la contratación de mano de obra para realizar el trabajo.

Mano de Obra Contratada, Ayuda Mutua y Auto-Ayuda

Como se ha dicho anteriormente, la mayoría de los participantes en proyectos en Zambia y Senegal prefieren emplear mano de obra contratada en la construcción de sus casas, mientras que los conceptos de ayuda mutua y auto-ayuda eran los preferidos en El Salvador y Filipinas. Por lo general, el ritmo en la consolidación de la vivienda era más rápido en proyectos en los que se empleaban contratistas y mano de obra. No obstante, tales proyectos tendían a ser más costosos y, como resultado, excluían de su participación a las familias más pobres.

Los retrasos en la construcción de vivienda cuando se emplean la ayuda mutua y la auto-ayuda se relacionan a la necesidad de dotar a los participantes en proyectos de habilidades en el campo de la construcción, toma de decisiones organizadas y establecimiento de mejores relaciones de trabajo entre la población y los órganos de la vivienda. Se encontraron también dificultades en la recogida y distribución de materiales de construcción debido a que los proyectos de auto-ayuda tienden a utilizar una mayor variedad de materiales que los proyectos dirigidos por contratistas con mano de obra pagada.

Donde la ayuda mutua y la auto-ayuda presentan una ventaja concreta sobre la mano de obra contratada es en el costo. Aun con el lento ritmo en la consolidación de viviendas y a pesar de que la capacitación y la organización de programas de ayuda mutua y de auto-ayuda también entraña costos administrativos considerables, los proyectos que emplean contratistas y mano de obra contratada continúan siendo los más costosos. Debido a que esto afecta seriamente la capacidad económica y accesibilidad a los proyectos, merece la pena considerar los beneficios derivados de la ayuda mutua y de la auto-ayuda.

Conclusiones

El proceso de consolidación de viviendas ejemplifica los problemas de transformar un proceso natural que se produce en las zonas de mesones y tugurios en un programa administrativo bien ordenado. En la literatura existente sobre colonias ilegales, mesones y tugurios, se ha observado la tendencia de las

familias a mejorar y consolidar sus hogares a medida que mejoran sus recursos y su pericia para hacerlo. No obstante, tal proceso llevó tiempo — Turner consideró que en Lima se invirtieron de 10 a 15 años en consolidar las casas de una barriada en viviendas más o menos aceptables. La tarea con que se enfrentan numerosas autoridades de la vivienda es la de condensar este proceso en un par de años.

Muchos de los problemas encontrados en la consolidación de viviendas se producen internamente. Los gerentes de viviendas frecuentemente prefieren casas modernas construidas con materiales fuertes y permanentes, quieren ver las casas terminadas lo antes posible, determinan el uso de un tipo limitado de materiales de construcción, "condicionan" los préstamos para materiales de construcción a los materiales que ellos prefieren, no tienen paciencia con enfoques de ayuda mutua y auto-ayuda, no proporcionan infraestructuras básicas y servicios urbanos a su debido tiempo, y por lo general no muestran gran respeto por la habilidad innata y los recursos de las familias económicamente débiles a quienes se supone deben servir. Y esto explica el que se enfrenten con tantos problemas en la ejecución de los proyectos de viviendas.

A pesar de estas críticas, actualmente se siguen varios enfoques e innovaciones para mejorar la consolidación de viviendas en proyectos de viviendas básicas. La mayoría de éstos están críticamente relacionados con los costos. Por ejemplo, se tiene evidencia de que la ayuda mutua y la auto-ayuda reducen los costos de la consolidación de viviendas a pesar del retraso que ocasionan. También está claro que los diseños de viviendas que permiten a las familias trasladarse lo antes posible al proyecto (y esto comprende el uso de albergues temporales) son los más efectivos en fomentar la consolidación de viviendas. En Zambia, El Salvador y Filipinas, así como en Jamaica y Kenia, el valor de construir una "unidad habitable básica" a la que una familia pueda trasladarse de inmediato, ha sido ampliamente demostrado.

Falta mucho aún para poder evaluar la verdadera función de los diversos factores que intervienen en la consolidación de viviendas. Concretamente, es necesario un mejor entendimiento de la forma en que la asistencia técnica se puede utilizar más eficazmente para mejorar y acelerar la construcción. Y este es especialmente el caso con el uso de materiales y procesos de construcción locales en proyectos básicos. Hasta la fecha, la tendencia general es aún en favor de materiales modernos y diseños normalizados. Los proyectos de Lusaka se asemejan en mucho a los de El Salvador, que, a su vez, también son similares a los de Jamaica. Uno se pregunta si tales similitudes son naturales e inevitables o si son resultado de una solución impuesta.

CODIGOS DE CONSTRUCCION Y NORMAS PARA VIVIENDAS

4



En las etapas iniciales de los proyectos de lotes con servicios, las casas pueden hallarse en diversos estados de desarrollo, San Salvador.

La administración tradicional de la construcción de viviendas se orienta principalmente hacia el control y las normas. El primer instrumento de control es el código de la construcción, un compendio de normas concebidas para abarcar todas las situaciones posibles. Numerosos administradores defienden los códigos de construcción y las normas para viviendas como necesarias para la seguridad, economía y eficiencia. Sostienen que si no se especifica qué y cómo debe construirse, el resultado sería la anarquía total y los derechos desprotegidos de la población.

La preocupación por la seguridad se puede ver en los códigos que prohíben tejados de hierba, ramas o incluso bambú en casas urbanas, por el peligro de incendio. También se refleja en las cuidadosas especificaciones que recomiendan el uso de piedra y otros materiales pesados en áreas propensas a terremotos. El miedo a las epidemias hace que se regule el número de personas por vivienda. El temor a la contaminación de las fuentes de agua dicta que el tanque séptico diste como mínimo 15 metros de un pozo.

En países tecnológicamente desarrollados, la institución y la aplicación de los códigos de construcción y de normas para viviendas han contribuido en gran medida al bienestar humano. Es difícil de imaginar cómo la peste, el cólera, la influenza y otras epidemias que arrasaron Europa pudieron haber sido controladas sin la aplicación activa de normas. Sin embargo, en los países en desarrollo son muchos los que se preguntan sobre la utilidad de los códigos de construcción y de las normas para la construcción de viviendas. Estos críticos acusan a las normas de menoscabar los esfuerzos de los pobres para construirse sus propios hogares. Y lo que es peor aun, cuando se destruyen barriadas y casas ilegalmente ocupadas, los códigos y las normas son responsables de negar al pobre los beneficios de aquello en lo que ya ha invertido sus propios recursos.

Las viviendas en zonas de colonias ilegales se han burlado de los códigos de construcción y de las normas de viviendas. Prácticamente violan todos los reglamentos existentes. Representan peligros de incendio, la gente se hacina en habitaciones, varias familias comparten un retrete, o éste no existe. La vivienda se construye en zonas peligrosas, de gran inclinación, o incluso en zonas aledañas al paso del ferrocarril.

En la mayoría de los países en desarrollo, los esfuerzos para aplicar códigos y normas se han visto frustrados por el tamaño del problema de los mesones y tugurios. En los casos en que han sido destruidos, sus ocupantes simplemente los construyen en otra parte. Las órdenes de desahucio han sido simplemente ignoradas o refutadas ante los tribunales. Aun cuando éstos han mantenido la legalidad de los códigos y normas de construcción, ha sido imposible aplicar fallos legales. Como dijo un administrador frustrado de Manila poco después de su victoria legal contra los ocupantes ilegales: "¿Cómo se puede encarcelar a un millón de personas?"

La frustración con respecto a la aplicación de códigos y normas de cons-

trucción ha llegado a pedir su total eliminación. El caso en contra de las normas y códigos gira en torno a varios problemas. En primer lugar, se dice que una adherencia estricta a normas y códigos de construcción limita el número de hogares que pueden ponerse a disposición de la población. En la mayoría de los países en desarrollo, el pobre se sirve generalmente de programas de ayuda mutua o auto-ayuda para construir su propia casa. Según los materiales que emplea, su nivel profesional y su desconocimiento de las normas existentes y disposiciones de los códigos, es probable que el producto de su trabajo se juzgue ilegal o inferior a las normas.

La adherencia estricta a códigos y normas hace las casas muy costosas. Y esto es consecuencia de los materiales recomendados, la calidad profesional exigida en la construcción para pasar satisfactoriamente la inspección, los retrasos resultantes de la supervisión e inspecciones periódicas, y la regla de que una familia no puede trasladarse a su nuevo hogar mientras no alcance una norma mínima aceptable.

Los mejores esfuerzos para proveer programas de viviendas básicas a los pobres de los núcleos urbanos pueden incluso verse frustrados por una adherencia estricta a códigos y normas de construcción. Por ejemplo, en 1976-77 el progreso en el proyecto de lotes con servicios de Dandora en Nairobi, Kenia sufrió un retraso crítico por una controversia sobre normas mínimas de viviendas. El Departamento de Salud de la ciudad indicó que toda la primera fase del proyecto no se ajustaba en absoluto a las normas y reglamentos sanitarios por lo que la ciudad no podía aceptarla. La segunda fase del proyecto no pudo empezar porque el diseño era el mismo.

Uno de los puntos de disputa era la tubería de desagüe, que requería que el propietario de un lote entrara en el de otro para limpiar la tubería cuando se atascara. Los diseñadores concibieron así el diseño para minimizar costos. Los gerentes de proyecto arguyeron que los habitantes tenían espíritu cooperativo y que un programa de desarrollo urbano capacitaba y movilizaba a la comunidad para resolver problemas como el de limpiar las tuberías de desagüe. Además, la probabilidad de que dicha tubería se atascara era remota, y no era justo detener un proyecto de varios millones de dólares simplemente por temor a que los vecinos no pudieran cooperar en la limpieza de una tubería.

La controversia continuó (los observadores del caso manifestaron que lo de las tuberías solo indicaba conflictos mayores en el seno del gobierno) y fue preciso revisar el código de construcción de la ciudad para resolverlas. Tales revisiones siguieron el principio de que la ciudad se dividía en varias zonas que permitían y restringían ciertas actividades. En una zona R-1, residencial de primera clase, sólo se permitieron conexiones individuales de tubería. En otras zonas, donde se permite el uso mixto de la tierra, se aprobaron otros tipos de conexiones.

Lo que revela el caso de Nairobi es que los códigos de construcción y normas para viviendas tienen aplicación sólo si se basan y reflejan situaciones reales. El problema con muchas normas y códigos de construcción reside en que son muy antiguos y desactualizados. Turner observó, por ejemplo, que el código de construcción de Lima se instituyó en 1915 y que las normas mínimas para viviendas se habían incorporado en una versión revisada en 1935. En muchos países, las normas y códigos existentes proceden de las administraciones coloniales, que esencialmente regían dos ciudades — la ciudad europea moderna

en la que vivían y los distritos donde habitaban los nativos, a quienes ignoraban. Los colonizadores partieron pero dejaron tras de sí códigos que aún dominan el proceso de decisiones en muchos países. La situación de Jamaica, por ejemplo, es sumamente representativa (PADCO 1981).

En Jamaica, cada parroquia administra su propio código. El código aplicable a Kingston y St. Andrew no abarca toda el área urbana. En formato, corresponde a la primera parte de este siglo. Aunque durante los años 50 se añadieron ciertas modificaciones y adiciones, el documento es hoy verdaderamente histórico y ofrece una pobre guía para una buena práctica. No es apropiado para la tarea de verificar planos y su administración ha demostrado ser dispendiosa.

En numerosos países es necesario revisar y actualizar las normas para viviendas y los códigos de construcción. El problema es, no obstante, determinar la forma que tales códigos y normas deben tomar. Con frecuencia, existe tendencia a seguir los viejos códigos y enfoques. Los administradores se han acostumbrado a los códigos existentes y a menudo creen que con unos pocos cambios el problema quedará resuelto.

La experiencia adquirida con los proyectos de lotes con servicios y mejora comunitaria revela que, en términos generales, la mayoría de los países en desarrollo necesitan un enfoque nuevo y totalmente diferente hacia la formulación y uso de códigos de construcción y normas para viviendas. Y en la búsqueda de dicho enfoque, lo primero que se necesita es resolver varios problemas. Estos comprenden: (1) especificidad o generalidad de las disposiciones; (2) enfoques funcionales frente a geográficos; (3) códigos legales versus códigos guías; y (4) aplicabilidad de normas y códigos.

Casi todos los códigos de construcción convencionales contienen disposiciones específicas que es preciso seguir, y sanciones específicas por falta de cumplimiento. Se especifican las alturas de techos, tamaño de ventanas, grosor de muros básicos, diámetro de las varillas de acero, etc. El problema con tales códigos, cuando se aplican a la gran variedad de la construcción de viviendas en los países en desarrollo, es que resulta prácticamente imposible especificar legalmente lo que es y no es aceptable. En el caso particular de las viviendas básicas en que la capacidad económica del cliente es sumamente baja, los enfoques excesivamente específicos probablemente limitan las opciones disponibles lo que, a su vez, incrementa el costo de las opciones permitidas más allá de la capacidad económica del individuo.

Los códigos recientemente propuestos tienden a ser más generales que específicos y se preocupan de la debida definición de las tareas y de la formulación de "normas de desempeño" que deben satisfacerse. Lo que se busca no es establecer grosores mínimos aceptables, peso, o densidad de ciertos materiales, sino indicar el rendimiento requerido. Esto otorga a los diseñadores libertad máxima en la selección de materiales, en las técnicas de construcción y en los tamaños y formas de las estructuras.

Otra tendencia en la formulación de normas y códigos tiene en cuenta la inutilidad de establecer límites funcionales que satisfagan todas las eventualidades posibles de forma permante. Actualmente se practica una mayor relatividad y flexibilidad que tenga en cuenta consideraciones culturales, históricas y otras. Así, aunque aún es práctica corriente referirse al "código de

prácticas” británico o americano para ciertas normas y especificaciones aprobadas, muchos técnicos de los países en desarrollo conciben sus propias especificaciones.

En Jamaica, por ejemplo, se ha propuesto que el nuevo código incorpore diferentes tipos de prácticas de construcción, básicamente análogas a las seguidas en el sector formal e informal de la industria de la construcción. Estas comprenden: (1) edificios modernos contruidos por profesionales; (2) edificios tradicionales contruidos por pequeños contratistas y artesanos calificados; y (3) viviendas temporales contruidas por pequeños constructores o por los residentes mismos. Se ha sugerido que se requieran diferentes disposiciones codificadas para cada tipo de edificio. Podría ser posible también identificar partes específicas de la ciudad donde se construye un tipo específico de edificio y formular un código de subdivisión o zona apropiado para tal área. Así, el nuevo código abarcará la totalidad del espectro de prácticas de construcción dentro del país, en lugar de aplicar un código supuestamente “universal” que en su mayoría se ignora o viola abiertamente por el 40% de la población, es decir, por aquellos que habitan en barracas temporales.

Se ha sugerido que las partes de la aplicación legal de los códigos y normas de construcción se separen claramente de aquellas secciones que simplemente buscan guiar o instruir a los constructores en las prácticas apropiadas. La dificultad fundamental con los códigos actuales reside en que son muy difíciles de aplicar. La separación de las disposiciones legales del código, de aquellas que simplemente establecen guías aclara la naturaleza del proceso aplicativo.

Los códigos que contienen secciones sobre prácticas preferibles (diferenciadas de las prácticas que hay que seguir legalmente) incorporan mayor flexibilidad. Pueden asimismo utilizarse para capacitación e instrucción de profesionales de la construcción, adquiriendo así un carácter más positivo que punitivo.

Areas de Controversia y Preocupación

En la planificación y gestión de proyectos de viviendas básicas, se han presentado repetidamente varios aspectos relacionados con los códigos de construcción y normas para viviendas. Entre éstas: tamaño de los lotes; tamaño y diseño de las viviendas; materiales de construcción; instalaciones de saneamiento; normas de densidad, y uso mixto de tierra y vivienda. Las autoridades de la vivienda se han enfrentado a estas cuestiones resolviendo los problemas que presentan de varias formas. En general, no se ha hallado ningún código o norma universalmente aceptable si bien existe gran similitud en la naturaleza de los problemas y en la lógica de las soluciones locales aportadas.

Tamaño de los lotes

Las políticas nacionales que se refieren al tamaño de lotes proyectados varían considerablemente. En Tondo, éstos van de un mínimo de 30 m² a un máximo de 96 m², mientras que en Zambia el tamaño del lote mínimo se estableció inicialmente en 210 m² y el máximo en 324 m². Los tamaños de los lotes o parcelas en El Salvador y Senegal están comprendidos entre dichos límites.

En relación con la seguridad, la preocupación con el tamaño de los lotes es que los pequeños tienden a favorecer mayores densidades de ocupación, lo que expone a los interesados a mayores peligros en caso de incendio, epidemias, desastres naturales y altercados humanos como tumultos o luchas entre pandillas rivales. En Zambia, se preferían lotes mayores debido a que la mayoría de ocupantes utilizaban letrinas de pozo para saneamiento. Un lote más grande les permitió construir la letrina suficientemente alejada de la vivienda como para no contaminar el suministro de agua o aire. También permitió trasladar la letrina de un lugar a otro dentro de la parcela a medida que el pozo comenzaba a llenarse o a oler mal.

Sin embargo, las consideraciones sobre seguridad tuvieron que conjugarse con otros factores. En Tondo, un problema importante era decidir cuántas familias podrían acomodarse en la zona mejorada con objeto de dislocar al menor número posible de familias y trasladarlas al proyecto de lotes con servicios en una zona de desborde. Un problema conexo fue el de una mayor equidad en la adjudicación de lotes. Antes de la mejora, los lotes ocupados por familias variaban de 13,7 a 400 m². El proyecto redujo esta diferencia, y después de la mejora los lotes ocupados iban de 33 m² a 88 m². La adjudicación actual de lotes es más equitativa, como demuestra el hecho de que un 77,5% de todas las familias en Tondo ocupan lotes comprendidos entre 31 y 60 m². Antes de la mejora, sólo un 37,5% de las familias ocupaban parcelas o lotes de estas dimensiones.

Una consideración importante con respecto al tamaño de los lotes es su costo. En El Salvador, el tamaño relativamente modesto de los lotes en los proyectos de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima quedó dictado por el alto costo de la tierra y por el hecho de que este costo tenía a su vez que ser sufragado por los beneficiarios pobres del proyecto. En Manila, donde una fuerte subvención gubernamental compresó la gran diferencia existente entre el valor comercial y el precio de venta de los lotes, los participantes de los proyectos en Tondo tuvieron que pagar los costos de desarrollo, que se añadieron a los del precio de compra de los lotes. Los diseñadores de proyectos en Zambia favorecían tamaños mayores de lote debido a que la tierra era "gratis". Sin embargo, los gerentes de proyectos se dieron cuenta de que los lotes más grandes aumentaban los costos de desarrollo y servicio significativamente debido a que requerían carreteras, tuberías de desagüe y líneas de tendido eléctrico más largas.

Un argumento único en favor de los mayores lotes de Zambia se basaba en la necesidad expresada por los beneficiarios del proyecto de tener un jardín. Un estudio realizado en 1976, antes de que se mejorara la comunidad de George, demostró que un 31,4% de las viviendas contaban con tales jardines. De éstas, 11,6% tenían jardines trabajados adyacentes a sus casas, y un 23,8% poseían "jardines de secano" a una cierta distancia de las viviendas.

Disponer de un jardín no solamente se consideraba una práctica africana tradicional, sino que se justificaba económicamente debido a que maíz, batata, arvejas, y otros cultivos cosechados aumentaban el suministro de la familia o representaban un ingreso. Los lotes más grandes (y los jardines), sin embargo, reducían la capacidad del proyecto para absorber más gente. Y esto fue una consideración importante en lotes próximos al centro de la ciudad, por los que

existía una gran demanda. En George, las autoridades de vivienda intentaron que el lote tuviera espacio suficiente para el jardín, pero un estudio efectuado en 1977 reveló que la proporción de viviendas con jardines había disminuido a un 29,3%. Además, se informó a los gerentes de proyectos de que el alto incidente de malaria en el proyecto se debía probablemente al cultivo del maíz (plantado en aguas “estancadas”, suponiéndose que las cañas constituían un sitio apropiado para la multiplicación del temido mosquito anofeles) y debido a que el maíz constituía un cultivo favorito, especialmente en los jardines de secano, la prohibición de su cultivo fue objeto de protesta por los interesados.

Los lotes más grandes también podrían dar lugar a especulación. La experiencia ha demostrado que dicha especulación se produce a pesar de que las autoridades del proyecto prohíben la venta de lotes dentro de un período específico o hasta que todos los pagos hayan sido satisfechos. Esta ha sido la experiencia obtenida en Tondo y en Lusaka, donde los “derechos de ocupación” se han vendido clandestinamente. En vista de que los proyectos de viviendas básicas están subvencionados por el gobierno para hacerlos más accesibles a los grupos económicamente más débiles, la venta clandestina de lotes a familias que probablemente reciben mayores ingresos que la población a la que se destina el proyecto, menoscaba el impacto positivo de tales proyectos.

Las experiencias con proyectos han demostrado que desde el punto de vista de la seguridad la justificación de los tamaños de los lotes constituye solamente una razón parcial para la reglamentación de este factor en normas de viviendas y códigos de construcción. La reglamentación de los lotes se justifica mejor en términos de la capacidad de un proyecto para acomodar a más personas, para adjudicar más equitativamente un factor escaso como la tierra, para evitar la especulación y para reducir los costos. En el análisis final, es el costo el que determina que los grupos económicamente débiles puedan y tengan acceso al proyecto.

Tamaño y Diseño de la Vivienda

El tamaño y diseño de una casa, al igual que el tamaño del lote, en proyectos de viviendas básicas, está regulado en los códigos de construcción y normas de viviendas por razones de seguridad. Una vez más, la preocupación principal es la densidad. Una casa excesivamente pequeña significa vivir hacinados, lo que expone a sus moradores a peligros físicos de salud y otros.

No obstante, muy pocos programas de viviendas básicas entregan casas terminadas. Es mucho más conveniente que tales programas provean un lote con servicios, un núcleo sanitario, un núcleo sanitario con una habitación o incluso un núcleo sanitario con dos habitaciones. Lo que se espera es que los participantes en el proyecto construyan y mejoren sus casas por sí mismos, utilizando el diseño y los materiales de construcción que prefieran.

Aunque las autoridades de la vivienda rara vez controlan directamente el tamaño de las casas, ejercen influencia sobre este factor con las “casas modelo” que presentan a los interesados. Técnicamente, tales casas no obligan a los participantes; no obstante, y como se reveló en el proyecto del Senegal existe tendencia a ajustarse a los modelos, considerándolos preferidos por las autoridades. Las casas modelo construidas en proyectos de viviendas básicas ilustran



Casa modelo en el proyecto Dagat-Dagatan (Kapit-bahayan), Tondo, Filipinas.

la fuerte preferencia de las autoridades por normas relativamente altas en cuanto a tamaño, estilo, mano de obra empleada y materiales de construcción. La influencia de arquitectos que buscan diseñar una "linda casa" y los ingenieros que por su parte desean construir viviendas sólidas y permanentes (en otras palabras, las "normas de los profesionales") quedan registradas en los modelos. Y no es sorprendente que las casas modelo también incorporen los valores de los políticos y administradores que quieren construir viviendas de las que puedan estar orgullosos, viviendas que puedan defender contra la crítica de la oposición y que sirvan como un testimonio idealizado de lo que se está haciendo para mejorar la suerte de los más "pobres entre los pobres".

El único problema en todo esto, es que este pobre no puede permitirse este tipo de estandard de vivienda. Y para complicar el problema más, aún no abundan las subvenciones para que el precio de las casas modelo esté a su alcance. Las casas modelo se convierten así en una broma cruel. Como quiera que a menudo se exhiben totalmente terminadas (completas con decoración interior y mobiliario), a menudo también se elevan las esperanzas de los interesados e influyen para que las familias pobres se comprometan con proyectos ambiciosos que no están a su alcance. Cuando las familias no cumplen con sus

programas de construcción, se introducen códigos para proyectos y normas de construcción estipulando que una unidad habitable básica debería terminarse en 18 meses, o que la familia no puede trasladarse al proyecto hasta que se haya completado una norma aceptable de alojamiento. Aquellos que están familiarizados con desarrollos de viviendas de clase media reconocerían fácilmente los reglamentos del código y las normas indicadas anteriormente. No obstante, algunos gerentes de viviendas básicas han intentado aplicarlas a proyectos de lotes con servicios (y no hace falta decir que con poco éxito).

Varios innovadores de viviendas con un mejor conocimiento de las necesidades del pobre de las ciudades han recomendado que, en lugar de presentar casas modelo terminadas, las autoridades de la vivienda harían mejor construyendo modelos de unidades en proceso de desarrollo progresivo (Fig.3). Así, uno de los modelos pudiera describir un núcleo sanitario con una pared común; otro modelo describiría este mismo modelo sanitario con una habitación parcialmente terminada; un tercero ilustraría una pared sanitaria y una unidad terminada de dos habitaciones, etc. Este tipo de modelo no solamente mostraría los diseños y normas para viviendas preferidos por las autoridades de la vivienda, sino que también sugeriría a los participantes en proyectos que es normal que se tomen el tiempo que necesiten, si su pericia y recursos no les permiten completar su morada inmediatamente.

En un proyecto en Filipinas, apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y las Autoridades Nacionales de la Vivienda, se construyeron varias "casas modelo" que ilustraban la forma en que materiales viejos y recuperados de otras construcciones y de barracas demolidas, podían utilizarse estéticamente y económicamente para proyectos de mejora. En otro proyecto en Indonesia, se construyeron modelos similares de casas modelo en las barriadas para ilustrar la forma de utilizar algunas innovaciones tecnológicas, como módulos sanitarios y sistemas de almacenamiento de agua. Al exhibir casas y sistemas de saneamiento que satisfacían normas mínimas, los modelos consiguieron comunicar la idea de aceptabilidad de tales normas y demostrar su funcionalidad.

En varios países se ha sugerido que lo que probablemente se necesita en proyectos de viviendas básicas es una declaración de normas permisibles máximas más que mínimas. Como sucede en el caso del tamaño de los lotes, poner un límite máximo al tamaño de una vivienda que un participante en un proyecto pudiera construir podría mejorar o aumentar su valor. Si las casas excesivamente grandes o costosas no se permiten, el grupo al que se destinan estos proyectos estaría mejor servido en razón de que las familias con altos ingresos, que en realidad pueden permitirse tales viviendas, no serían autorizadas en el proyecto. Por tanto, las familias participantes serían más homogéneas, no se produciría un "escape" de beneficios, podría haber más paz y armonía entre los participantes en proyectos.

No obstante, las normas máximas para viviendas sólo serán equitativas si se aplican al grueso de la sociedad más que a los participantes en proyectos de viviendas básicas solamente. El imponer un máximo a lo que las familias pueden construir en proyectos de viviendas básicas cuando la "élite" de un país puede permitirse grandes mansiones costosas y lujosas sólo servirá para polarizar aun más las clases sociales. Sería el colmo de la hipocresía y la iniquidad establecer una regla que limite lo que el pobre pueda construir simplemente porque es el

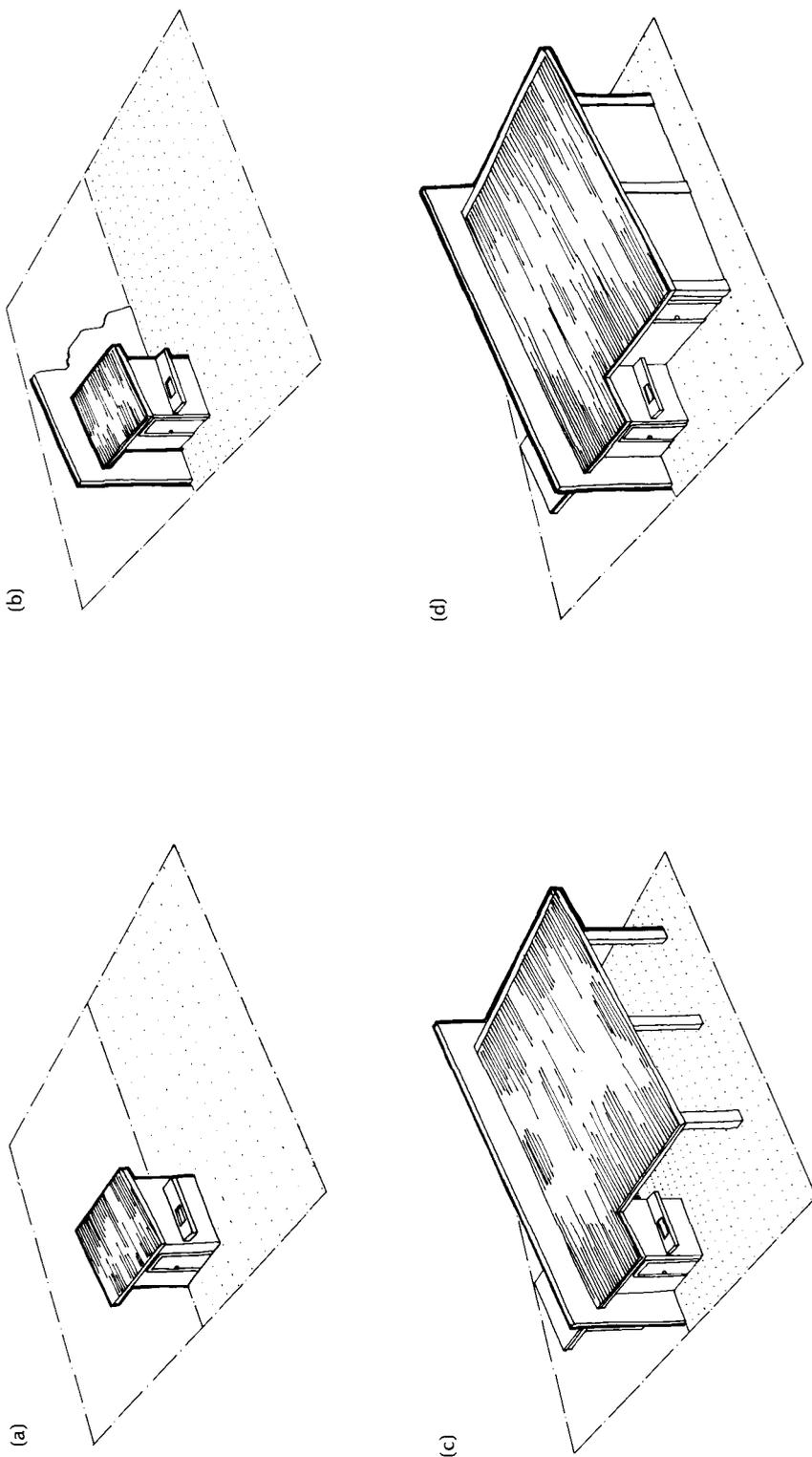


Fig. 3. Opciones de servicios básicos ofrecidas por el Organismo Nacional de la Vivienda en el proyecto de lotes con servicios de Tondo. (a) Núcleo sanitario solamente. (b) Núcleo sanitario y muro cortafuegos compartido. (c) Núcleo sanitario, muro cortafuegos compartido, columnas, techo y recubrimiento lateral. (d) Núcleo sanitario, muro cortafuegos compartido, columnas, techo y recubrimiento lateral.

máximo que se puede permitir. Esto es tanto como decir que el pobre no conoce sus propias limitaciones y que, por lo tanto, deben serle impuestas por códigos y normas de construcción. Por otra parte, el rico puede ser libre de hacer exactamente lo que quiera.

Incluso para los proyectos mismos, el establecer normas máximas probablemente crearía comunidades artificialmente homogéneas para los pobres. Estudios realizados en zonas de mesones y tugurios (que constituían el “grupo de control” en el estudio realizado por el CIID y el Banco Mundial) revelaron que las familias en estas zonas no son todas “cortadas por el mismo patrón”, más bien abarcan un amplia gama de ingresos. El funcionamiento normal de estas comunidades podría en parte atribuirse a su condición heterogénea en razón de que permite a los individuos y grupos realizar todo tipo de funciones: líderes y seguidores, financieros y prestatarios, compradores y vendedores. Mucho del pequeño comercio y de las actividades generadoras de ingresos que tienen lugar en el sector llamado informal resultan del hecho de que los individuos “viven unos de otros” en forma muy positiva en estas comunidades. Una intervención que artificialmente impusiera un límite en la variedad de los habitantes de una comunidad, probablemente ayudaría a destruir el delicado tejido de las relaciones humanas responsable de la vitalidad de la comunidad. Y a la larga, sería contraproductiva.

Materiales de Construcción

La mayoría de los códigos de construcción y normas para la construcción de viviendas no permiten la construcción hecha fundamentalmente de materiales renovables en zonas urbanas. El concepto seguridad es la primera razón que se arguye, en razón a que los materiales fácilmente combustibles tales como hierba, bambú y maderas desechadas están prohibidos en ciudades densamente pobladas. La seguridad en el caso de desastres naturales o creados por el hombre también predomina en las normas para materiales de construcción. Y un tercer aspecto sobre seguridad, el de la salud, también rige la selección de los materiales de construcción.

Las evaluaciones de proyectos de viviendas básicas demuestran que tanto las autoridades de la vivienda como los participantes en proyectos tienen preferencia por materiales fuertes y permanentes. Aún cuando los gerentes de proyectos intentan introducir materiales más ligeros con objeto de hacerlos más económicamente asequibles en Filipinas, por ejemplo, (madera y contrachapados de madera) y en Zambia (ladrillos cocidos al sol y tierra-cemento), los participantes siguen persistiendo en el uso de cemento, bloques huecos y varilla de hierro. Esto sugiere que el factor más importante en la vivienda básica pudiera no ser el control y la reglamentación de las normas de los materiales, sino más bien una estimación más exacta de lo que los interesados pueden realmente permitirse.

Si la seguridad, la salud y otras consideraciones deben dominar las normas para viviendas sobre los materiales de construcción, los edificios construidos en proyectos de viviendas básicas quedarían más allá de la capacidad del pobre de la urbe para pagarlos. Hasta la fecha, los proyectos de viviendas básicas ya completados raramente han llegado a beneficiar al 15% de los grupos económicos urbanos más bajos. A medida que las familias más pudientes se benefician de proyectos de viviendas básicas, nuevos programas atenderán a las necesida-

des de una clientela siempre más pobre. Y en razón a que no existe base que permita suponer que los gobiernos estarán en el futuro más dispuestos que ahora a subvencionar viviendas para familias más pobres, el problema con que se encuentran los diseñadores de viviendas es el de hallar materiales de construcción más económicos y mejores métodos de utilizarlos.

Las prácticas de construcción de viviendas ya existentes en zonas de mesones y tugurios nos proporcionan numerosos ejemplos de cómo se pueden emplear materiales menos costosos en proyectos de viviendas básicas. Hasta la fecha, tales prácticas no han sido permitidas por la vigencia de códigos de construcción y normas de viviendas. En vista de que los profesionales responsables de la formulación y aplicación de códigos y normas no parecen disponer de alternativas viables, quizá ha llegado el momento de que consideremos de nuevo las condiciones existentes. Tampoco tiene ya sentido continuar aplicando rígidamente códigos y normas con arreglo a ciertos niveles aceptables si las autoridades no están dispuestas o no pueden subvencionar a familias para hacer que sus viviendas satisfagan normas mínimas aceptables.

Las limitaciones de un código único sobre normas únicas de vivienda que rijan todos los tipos de construcción son bien conocidas. Lo que sucede generalmente es que tanto el código como las normas se aplican solamente a la vivienda en el sector formal. Pero debido a que la construcción en zonas de mesones y tugurios queda fuera de los límites del código de las normas, éstas son frecuentemente ignoradas y no reguladas. No obstante, la magnitud y alcance de tales edificios, no puede continuar ignorándose por más tiempo. Numerosas ciudades en los países en desarrollo han llegado al punto en que la construcción en las zonas de mesones y tugurios es la actividad más importante en la construcción de viviendas y el continuar pretendiendo que no existe no hará por ello que desaparezca; tampoco contribuye a la mejora de la situación existente.

Lo que se necesita por lo tanto, es revisar los códigos y normas para viviendas existentes para que incluyan las condiciones en las zonas de mesones y tugurios. Y esto puede realizarse utilizando un enfoque de área que permita a las autoridades de planificación y de la vivienda diseñar ciertas zonas donde las disposiciones y normas del código deben aplicarse. Y esto debería combinarse con códigos y normas pragmáticos que se basen en situaciones reales más que en una declaración ideal de lo que debería ser un requisito mínimo.

En el "Reglamento para viviendas semipermanentes construidas de materiales renovables y recuperados" que ha sido propuesto para Jamaica tenemos un ejemplo de tal código. Este ha sido diseñado para aplicarse a zonas específicamente designadas en planes de desarrollo o de urbanización. Este enfoque selectivo ya se está utilizando en las Filipinas, donde más de 200 lugares de Manila metropolitana se han identificado para su incorporación a un Programa de Mejora Zonal.

Un aspecto importante de reglamentos como el propuesto para Jamaica, es que se basan en condiciones reales en las zonas donde se aplicarán. Esto significa que disposiciones tales como tamaño de una habitación, dimensiones de una puerta, altura de techos, etc. deberían resultar de comprobaciones empíricas de viviendas ya existentes. La razón principal de los reglamentos — seguridad de los ocupantes — debería hallarse constantemente en la mente de aquellos que formulan los reglamentos. Al mismo tiempo, no se debe perder de

vista el impacto de los reglamentos sobre la permisibilidad económica de las diversas opciones que puedan presentarse.

La ventaja principal de los códigos de construcción y normas para viviendas, aplicables incluso en las zonas de mesones y tugurios, es la de que contribuirán a evitar la construcción incontrolada y casual que tiene lugar cuando se ignoran las necesidades de tales zonas. Se pueden invocar códigos y normas cuando las autoridades regulan lo que de otro modo serían actividades ilegales en estas zonas. También podrían utilizarse en programas de mejora comunitaria cuando se mejoran y racionalizan las condiciones existentes. El efecto de todo esto es la "formalización" de actividades que originalmente se enmarcaban en un sector informal.

El mayor desafío con que se enfrentan las autoridades de la vivienda es, por lo tanto, asegurar que la vitalidad, creatividad y dinamismo hallado en el sector informal de la construcción no se vea menoscabado por la introducción de códigos y normas. Los autores de éstos deben abandonar sus respectivas actitudes paternalistas y autoritarias que les obligan a creer que tienen respuestas concretas para los problemas de la construcción y que lo único que los demás deben hacer es ajustarse. Más bien, los autores de códigos y normas deberían verse fundamentalmente como individuos que juegan una función de apoyo, asegurándose de que las condiciones responsables de la liberación de la energía y vitalidad del pobre se continúan manifestando en las zonas de proyectos, porque en final de cuentas, son estos factores los que proporcionarán la vivienda que se necesita. En lo que respecta a códigos y normas, el problema principal no es si deberían o no existir, sino más bien si pueden contribuir al proceso real de construcción.

Normas de Higiene

En la mayoría de los proyectos de viviendas básicas que han recibido apoyo del Banco Mundial, los costos de saneamiento representan un 40–50% de los de infraestructura; los del agua representan un 20–30%. En consecuencia, los costos de proveer agua potable y sistemas de desagüe representan normalmente más del 75% de los costos de infraestructura, dejando relativamente poco para otros servicios. Dada la importancia de las normas sanitarias, existe una gran laguna entre lo que los proyectos de viviendas básicas incorporan en concepto de saneamiento y las condiciones actuales en las zonas de mesones y tugurios. La mayoría de proyectos de mejora y de lotes con servicios se basan en sistemas de alcantarillado, frecuentemente con conexiones individuales de tubería a cada vivienda. Los estudios efectuados en zonas de mesones y tugurios revelan que por lo general entre un tercio y más de la mitad de las viviendas no tienen retrete.

En algunos países, las normas de saneamiento para proyectos de viviendas básicas exceden incluso las generales de la ciudad. Así, el sistema de alcantarillado de Tondo es muy superior al sistema del Manila metropolitana. En efecto, sólo un tercio del total del área metropolitana se hallaba conectado al sistema central. El sistema central de la ciudad, construido en la década de los 20, no se había cuidado como era debido y los daños que sufrió durante la segunda guerra mundial no habían sido reparados. Los ingenieros de proyecto

que diseñaron el sistema de Tondo no lo conectaron al sistema principal de la ciudad por temor de que no tuviera capacidad suficiente. Así, a pesar de que el volumen principal del sistema de la ciudad pasaba por Tondo, el sistema de Tondo se hallaba conectado a un lago de oxidación y se mantenía independientemente.

Una de las justificaciones de los sistemas de saneamiento de altas y costosas normas introducidos en proyectos de habitantes de bajos ingresos, es la de que tales proyectos no están aislados de la totalidad de la ciudad y debido a que los gérmenes y las epidemias no respetan fronteras comunitarias, las enfermedades que pueden comenzar en las barriadas pueden extenderse con rapidez. Sin embargo, es curioso que este argumento no encaje con las políticas fiscales que requieren recuperación total de costos de desarrollo de los participantes en proyectos de viviendas básicas. Si efectivamente se necesitan altas normas de saneamiento en zonas de bajos ingresos para proteger a la totalidad de la ciudad, entonces los costos de tales normas deberían ser absorbidos por el total de la ciudad, lo que significa a su vez una subvención de los proyectos.

La cuestión del alto costo del sistema de saneamiento con alcantarillado ha obligado a diversas autoridades a emplear otros sistemas. En proyectos de Lusaka, Zambia, y Mombasa en Kenia, las autoridades del proyecto han aceptado letrinas de pozo considerando que satisfacen normas mínimas. Las condiciones locales, tales como un clima relativamente seco y profundidades adecuadas de la capa freática se combinan con la aceptabilidad cultural de las letrinas de pozo para hacer que el sistema resulte operante.

Una innovación interesante introducida en Indonesia por los programas KIP consiste en el MCK, módulo sanitario básico compuesto de un retrete común, un pozo artesiano y un sistema para almacenamiento de agua. Consideraciones de costo y aceptabilidad cultural han hecho que el MCK sea una de las mejoras más importantes en los *kampungs* de Indonesia. Un concepto especialmente útil de "ingeniería social" consistió en el esfuerzo para organizar las familias de la comunidad a fin de mantener el MCK en buen estado y los retretes limpios. En otros países, los retretes comunitarios no han tenido éxito porque no se han mantenido debidamente. En Indonesia, los interesados se han organizado a nivel local para mantener debidamente el MCK. Uno de los enfoques ha consistido en imponer una "tarifa al usuario", utilizando el dinero recogido para pagar a un empleado de mantenimiento. Otra consiste en un sistema rotario entre los mismos miembros para limpiar y mantener la instalación.

Entre el sistema de letrina de pozo y los sistemas centralizados de alcantarillado existe el diseño de tanques sépticos más pequeños en los que varias casas (p.e. 20 en un proyecto de mejora comunitaria de la UNEP-NHA en Filipinas) se conectan a uno de tales tanques. Y aunque es preciso vaciar el tanque cada dos años, se han conseguido economías de escala haciendo que el proyecto sea superior al de colocar un tanque séptico para cada vivienda. En Cuba se han diseñado grandes sistemas de alcantarillado, canalizados hacia lagunas compartimentalizadas de oxidación. La eficiencia de tales sistemas de tipo medio ha sido más bien alta y algunos de éstos se han conectado a granjas piscícolas y a proyectos para cultivo de vegetales.

Sin embargo, el problema del saneamiento aún espera para su solución el advenimiento de algún desarrollo físico, mecánico, químico o de ingeniería

humana. Después de todo, los sistemas centralizados de desagüe han cambiado muy poco desde las épocas romana o griega. Se han realizado interesantes experimentos científicos sobre digestores a base de biogas para producir energía, retretes sin agua, y sistemas para el reciclaje de agua y aguas negras. Pero éstos han sido excesivamente complicados o costosos para que se puedan incorporar en proyectos de viviendas básicas. Hasta que se hallen soluciones más efectivas y económicas que produzcan un mejor saneamiento, las normas para viviendas básicas continuarán siendo un problema.

Normas sobre Densidad

Por lo general el tamaño del lote, el de la vivienda, el número de habitaciones permitidas y las dimensiones de las habitaciones están reguladas por disposiciones concretas en los códigos de construcción con objeto de limitar la densidad humana de los proyectos. Y como sucede en la mayoría de disposiciones codificadas, el control de la densidad se justifica en beneficio de la seguridad. Las enfermedades contagiosas se propagan con mayor rapidez en proyectos densamente poblados, siendo más difícil efectuar evacuaciones en tiempos de desastres o calamidades. Se ha llegado incluso a sugerir que la falta de reserva personal, altos niveles de ruido y otros contaminantes propios de las zonas con grandes densidades de población pudieran aumentar las enfermedades mentales y el desajuste social.

En cuanto a la densidad, la norma usual es de una persona por habitación. Sin embargo en proyectos de viviendas básicas, las normas de densidad pudieran variar. El proyecto Dandora de Nairobi, por ejemplo, incorpora una norma mínima de dos personas por habitación ocupable. Y un estudio realizado en 1979 reveló que un 95% de las viviendas en Dandora excedían esta norma. La mitad de los lotes estudiados estaban ocupados por dos o tres familias. El número medio de personas por lote era de 8,4 y el 42% de las personas entrevistadas dijeron que vivían en lotes ocupados por entre 7 y 12 residentes (MEDIS 5, 1979).

Aunque estas densidades parecen altas, son definitivamente menores que las existentes en las zonas de mesones y tugurios, como las encontradas en el Valle Mathare o en los *majengos* de Nairobi. Y en casi todos los países se ha observado una tendencia hacia la disminución de dichas densidades una vez que las familias se han trasladado a sus nuevas viviendas. En el proyecto Tondo, por ejemplo, el traslado a un proyecto de lotes con servicios aumentó la proporción de familias que ocupaban una vivienda. Incluso en el proceso de reacomodación, que sólo comprendió el traslado de la casa de una parte a otra de la ciudad, se redujo el índice de doble ocupación y de la proporción de familias que alquilaba alojamientos.

Un difícil problema con respecto a la aplicación de normas sobre densidad reside en el alquiler de alojamientos. En el proyecto Dandora la alta densidad observada se debía a que dos tercios de los propietarios de lotes subarrendaban una habitación como mínimo en el momento de efectuarse el estudio. El alquiler mensual promedio por habitación era de Sh175,50. El estudio reveló que aproximadamente un 50% de los propietarios de lotes que alquilaban habitaciones habían aumentado sus ingresos en más de un 50%.

Los altos alquileres pagados en Dandora se deben a la política adoptada por las autoridades de la vivienda que permiten el arrendamiento ya que éste genera mayores ingresos familiares. Inicialmente se expresaron dudas acerca del subarrendamiento en razón a las normas de densidad. Sin embargo, la demanda de alojamientos alquilados en el proyecto, aunado al argumento de que proporcionaría una mayor rapidez en la recuperación de costos, convenció a los gerentes de viviendas e incluso abogó por el arrendamiento de habitaciones. Como resultado, en 1979 un estudio reveló que sólo un 43% de los lotes del proyecto estaban ocupados por los adjudicatarios iniciales. Un 39% aproximadamente estaban ocupados por arrendatarios, y de los adjudicatarios iniciales del lote original 79% tenían también inquilinos en residencia.

Para ajustarse a las altas densidades de ocupación, los diseñadores del proyecto de Dandora prepararon varios diseños del lote que permitirían a los adjudicatarios iniciales construir de tres a seis habitaciones en lotes que variaban de 100 a 160 m². Según se muestra en la Fig. 4, el problema clave en el diseño de la vivienda consistía en el emplazamiento de lo que pudiéramos llamar el "núcleo húmedo" consistente en un retrete, ducha, despensa y cocina. El uso comunitario de estas instalaciones por familias no relacionadas directamente constituye un problema. Otro lo era el uso de cocinas y salas de estar, especialmente durante las etapas iniciales en la consolidación de la vivienda.

A pesar de las normas de densidad en proyectos de viviendas básicas, el número de los que realmente viven en tales proyectos es por lo general muy alto. Y aunque las cifras raramente exceden las densidades en mesones, tugurios y colonias ilegales, son por lo general más altas que las normas mínimas establecidas por los diseñadores del proyecto.

La "violación" de normas de densidad reconoce que existen otras consideraciones en proyectos de viviendas básicas que las de seguridad e higiene. Existe también la urgente necesidad de alojar a tantas personas como sea posible en un proyecto con objeto de aumentar su efectividad de costo. Existe también el deseo de hacer que los servicios urbanos básicos y la infraestructura lleguen también a ser accesibles a los económicamente débiles, quienes no disfrutaron o no disfrutaron de estos servicios en sus propias comunidades. Finalmente, la recompensa financiera de alquilar habitaciones (que es una causa común de las altas densidades) es demasiado fuerte para que pueda resistirse. Debido a que los alquileres facilitan la recuperación de costos en los proyectos, frecuentemente se toleran e incluso se fomentan.

Uso Mixto de Tierras y Casas

Otra disposición tradicional de los códigos de construcción es la de que ciertos lugares específicos en una zona urbana deben dedicarse solamente a uno o dos usos. Así, las zonas residenciales deben reservarse para el disfrute pacífico de la vida hogareña. El permitir el comercio o la industria en tales áreas produciría problemas de seguridad; aumentaría los niveles de ruido y la contaminación química o de otro tipo al tiempo que reduciría el valor de la propiedad inmobiliaria.

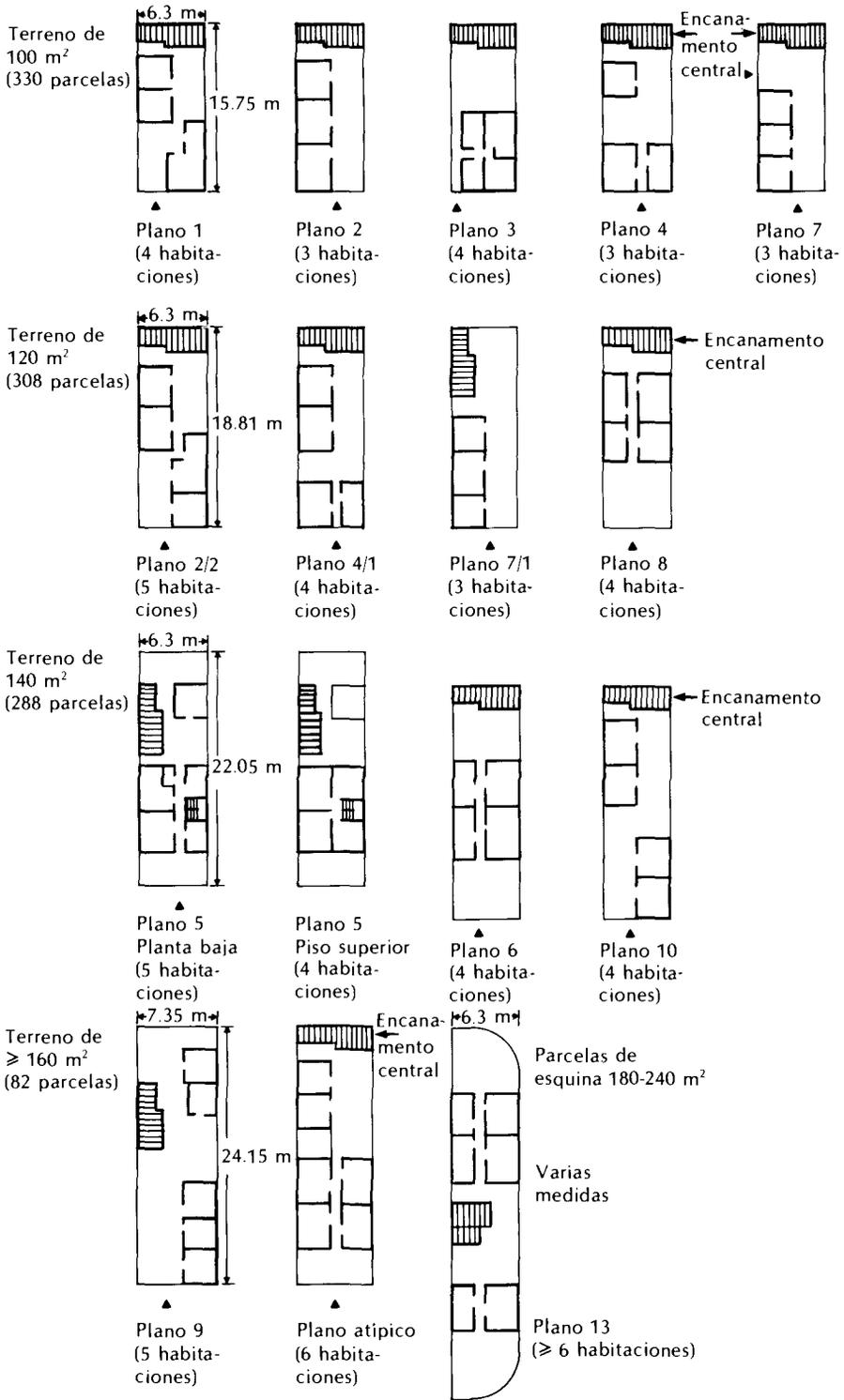


Fig. 4. Diseños de lotes para acomodar densidades mayores, proyecto Dandora, Nairobi, Kenia.

Esta norma de unifuncionalismo va en contra de las condiciones normales en las comunidades de bajos ingresos donde la producción, el comercio, el recreo, los asuntos comunitarios y la vida del hogar tienen lugar en la misma zona y, frecuentemente, al mismo tiempo. Esta variedad de actividades es la fuente de vitalidad y dinamismo que es tan característica de las comunidades de bajos ingresos. Las relaciones sociales en los mesones y tugurios están todavía en su etapa primera, es decir, cara-a-cara. Aun no se han hecho funcionalmente diferentes para constituir actividades compartamentalizadas o formales.

Esta compleja mezcla de actividades se ve claramente en los usos de estructuras y viviendas. En Tondo, por ejemplo, un 20% de todas las estructuras se dedicaron a cierta forma de actividad productiva o comercial. Frecuentemente, la producción, venta, consumo y mantenimiento se realizan en la misma estructura. Los estudios de casos de actividades generadoras de ingresos revelan que la mayoría de las empresas de Tondo eran de tipo familiar. Se realizaban principalmente desde la casa del empresario, lo que de forma parcial explica la popularidad de las casas de dos pisos en Tondo dado que permite a sus ocupantes utilizar el primer piso para actividades comerciales de producción y el segundo para actividades domésticas y personales.

Un impacto inmediato de los proyectos de viviendas básicas es la dislocación del complejo de actividades existentes en la zona mejorada. Y esto es especialmente cierto en los proyectos de lotes con servicios en los que los habitantes se trasladan a otro lugar. Incluso sin códigos de construcción y reglamentos sobre normas, la mera institución del proyecto altera el uso de la tierra y las actividades a las que se dedica la casa. Los productores se distancian más de proveedores y trabajadores. Los mercados que tan cuidadosamente se habían desarrollado durante años de cuidadoso cálculo, responsabilidad crediticia y la cimentación de buena voluntad, quedan destruidos. Las redes de distribución sufren, asimismo, como consecuencia de mayores costos de transporte. En otras palabras, la delicada red de actividades económicas y sociales en las que se basa el buen funcionamiento de la empresa queda completamente alterada por el traslado.

La institucionalización de esta dislocación por medio de códigos y normas que imponen un unifuncionalismo al proyecto serían el golpe de gracia para los participantes productivos del proyecto. Si los planificadores deben aprender una lección del gran compendio de literatura sobre la vida en las barriadas y en las comunidades ilegales, es la de que el concepto vivienda en estas zonas no es solamente para que sirva de hogar. Una casa es un lugar de producción, mercado, centro de recreo, institución financiera y, también, un lugar donde retirarse. Una comunidad de individuos económicamente débiles no es solamente esto sino más aun. Tanto el hogar como la comunidad derivan su vitalidad de esta multiplicidad de usuarios. La imposición de restricciones artificiales sobre ambas, no haría sino impedir su crecimiento y desarrollo.

CONCLUSIONES

La gran diferencia existente entre las condiciones existentes en las zonas de colonias ilegales, mesones y tugurios y las "normas mínimas para viviendas", en

las que se interesan los planificadores y los diseñadores de viviendas, es algo más que el reflejo de la dualidad existente en la mayoría de los países en desarrollo. En muchos casos, es el resultado de diferentes actitudes, valores y "concepto del mundo" entre ingenieros, arquitectos planificadores y el pobre de la ciudad. Aunque es un tanto simplista considerar como clase media a los primeros y como clase baja a los segundos están, no obstante, influidos por diferentes ambientes por lo que ven las cosas bajo un prisma también diferente.

Las frustraciones con el uso de códigos de construcción y normas para viviendas en proyectos de viviendas básicas han dado origen a la formulación de propuestas para abandonar completamente tales esfuerzos. Como ha revelado la experiencia a través de los numerosos proyectos que se han estudiado, la respuesta puede residir no en la eliminación total de las normas sino en la formulación de otras más apropiadas. Se han presentado numerosos problemas por haber seguido ciegamente códigos legislativos y profesionales practicados en los países tecnológicamente más desarrollados. En razón a que la mayoría de estos códigos se concibieron para condiciones históricas y culturales diferentes, su imposición a las condiciones prevalentes en los países en desarrollo tenía naturalmente que crear problemas.

Afortunadamente, ahora se intenta formular códigos basados en más información y en un mejor entendimiento de las condiciones reales en las comunidades económicamente débiles. Casi tres décadas de experiencia con programas de viviendas básicas han enseñado numerosas lecciones sobre lo que funciona y lo que no. La laguna conceptual existente entre profesionales y sus clientes pobres se ha estrechado hasta el punto de que actualmente se están desarrollando códigos y normas más realistas para sustituir los documentos autoritarios o paternalistas del pasado.

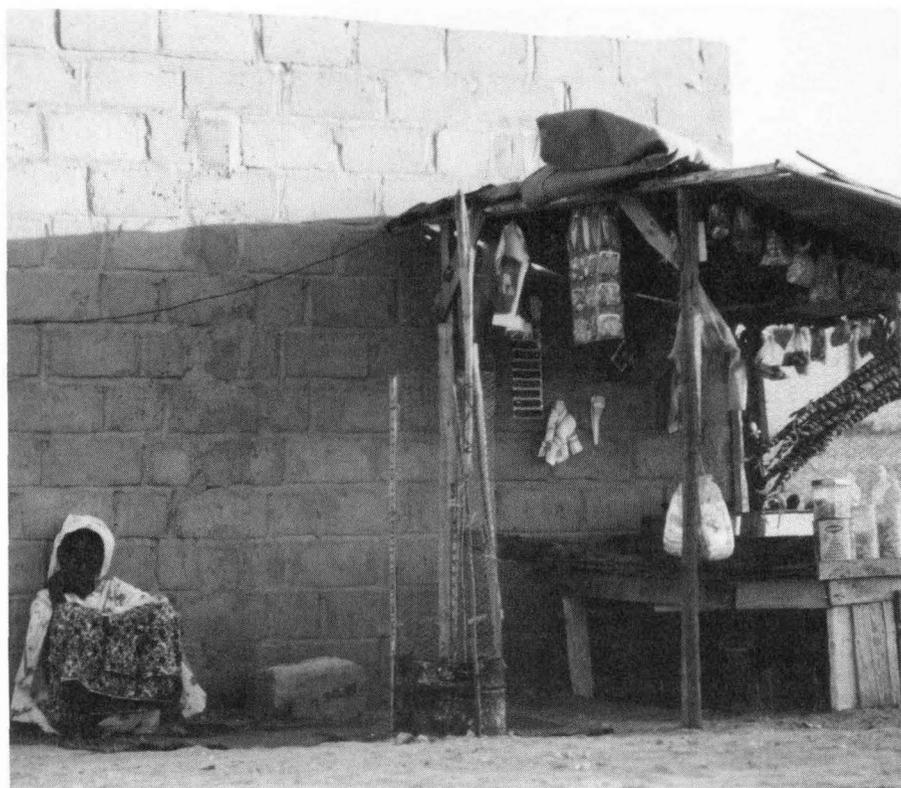
A medida que progresa la formulación de mejores códigos y normas, uno de los problemas más críticos es el de encontrar un punto medio entre las condiciones, tal y como existen hoy, y las condiciones ideales (esperemos no excesivamente idealizadas) de cómo pudieran ser las cosas. La mayoría de los códigos y normas tradicionales insisten en cómo debieran ser las cosas. Quizá esta orientación es la que ha sido responsable de la mayoría de los problemas.

La categorización de comunidades económicamente débiles como pertenecientes al sector informal, y los códigos y normas de construcción como constitutivos de una marca que caracteriza al sector formal, quizás haya creado una polarización injustificada en los esfuerzos de planificación. Como han demostrado los esfuerzos pragmáticos para establecer códigos y normas apropiados, las condiciones reales en los países en desarrollo reflejan una constante que va desde las condiciones existentes en las colonias ilegales, mesones y tugurios hasta la situación que existe en las subdivisiones y haciendas de los ricos. Un cuerpo de normas y códigos debería, por lo tanto, reflejar la gama completa de todas las condiciones existentes y no intentar imponer un código universal que se aplique a todas las situaciones. Casi todos los documentos relativos a códigos de construcción y normas para vivienda reflejan actualmente esta filosofía. Lo que ha faltado hasta ahora es una mejor y más completa realización de lo que es realmente la vida en las comunidades económicamente débiles en los países en desarrollo. En muchos casos, este mejor entendimiento

no podría alcanzarse únicamente por estudios profesionales e investigaciones. Tiene necesariamente que involucrar la participación activa del pobre de la ciudad en el proceso de desarrollo. Y como han revelado los estudios realizados con apoyo del CIID y del Banco Mundial, esta participación ya se ha venido produciendo; por ello, los proyectos de viviendas básicas son mucho mejores.

GENERACION DE INGRESOS Y EMPLEO

5



Almacén improvisado, Dakar, Senegal — si no se construyen locales para mercados, la gente misma los proveerá.

Una de las razones que explican el fracaso de los proyectos de lotes con servicios en el pasado es que se consideraban proyectos de vivienda. Se reasentaba a la gente en los sitios periféricos de la ciudad, separándola físicamente de sus lugares de empleo. Al mismo tiempo, los empleos y las actividades generadoras de ingresos que se les prometieron en el nuevo emplazamiento no se materializaron. Incluso, a familias que tuvieron grandes gastos por el traslado, se les negó con qué hacer frente a esas obligaciones. Las frustraciones que puede crear un proyecto de lotes con servicios quedan reflejadas en el comentario de un ocupante ilegal al ser trasladado a un nuevo sitio. Dicho ocupante había vivido en Tondo durante 15 años y se le “concedió” un lote en Sapang Palay, a 30 km de distancia.

“Creo que debiera agradecer el que ahora tengo una casa y un lote en lugar de ser un ocupante ilegal. ¿Pero, de qué me sirve la casa y el lote si no puedo pagar por ellos? Dicen que Sapang Palay es bonito pero qué es lo que puedo hacer allí, plantar camotes? Soy un descargador de barcos y mi trabajo está aquí en los muelles.”

El individuo entrevistado era una de más de las ocho mil personas trasladadas al nuevo sitio en 1963. Antes de finalizar el año, más del 80% de la gente había abandonado el proyecto “filtrándose” una vez más en el Manila metropolitana (Laquian 1966).

A medida que se establecen más proyectos de viviendas básicas se reconoce la importancia de proveer al mismo tiempo trabajo y oportunidades para la generación de ingresos. En general, los proyectos de mejora comunitaria arrojan mejores resultados de empleo y generación de ingresos debido a que no han alterado la relación existente entre la residencia de los participantes y sus lugares de trabajo. Los proyectos de lotes con servicios no obstante, han conocido no pocos problemas. Los diseñadores han comprobado que es muy difícil duplicar las condiciones mercantiles que regulan el nivel de empleo y la generación de ingresos en las áreas de proyectos.

Un examen de varios proyectos de vivienda básica en todo el mundo reveló que los componentes principales de proyectos que se han empleado para crear empleos y generar ingresos en las comunidades son los siguientes: (1) empleo en el proyecto mismo; (2) atracción de industrias y empresas al proyecto; (3) otorgamiento de crédito y prestación de ayuda técnica a pequeñas empresas; y (4) capacitación.

Empleo en el Proyecto

Los diseñadores de proyectos frecuentemente suponen que la construcción y otras actividades en proyectos de viviendas básicas crearán empleos y mejorarán la situación económica de los participantes. Se espera que la gente poseerá la experiencia práctica requerida por los contratistas, que las tecnologías de la construcción empleada serán capaces de utilizar tales pericias, y

que los contratistas estarán dispuestos a contratar personal local. Aparte de los empleos creados por los contratistas, por lo general se espera que los adjudicatarios de lotes en el proyecto contraten a su vez pequeños contratistas, artesanos y profesionales de oficios a que les ayuden a construir y mejorar sus viviendas. Finalmente, se espera que los participantes en proyectos empleen los conceptos de auto-ayuda y ayuda-mutua en el proceso de construcción. En la medida en que dichos conceptos contribuyan a utilizar la mano de obra desocupada, puede considerarse que proporcionan empleo y generan ingresos en un proyecto.

La habilidad de los proyectos de viviendas básicas en crear empleo (medidos en mes hombre de empleo real) y en la que generan ingresos (calculados en colones) se muestra en una evaluación de la fase de construcción en tres proyectos de lotes con servicios en El Salvador. Tal y como se ve en el Cuadro 2, la mayor aportación hacia la creación de empleos y generación de ingresos provino de la mano de obra contratada por familias participantes durante la fase de auto-ayuda del proyecto (38,6% de los ingresos generados), seguido por la mano de obra contratada por los contratistas (33,0%), ayuda mutua (27,6%), y mano de obra contratada por cooperativas (0,8%). Los analistas de proyectos calcularon que, como promedio, la construcción de una casa en El Salvador generó C1243 (US\$497) en ingresos y creó 6,4 meses/hombre de empleo. Por lo tanto, en el proyecto total de construir 7000 casas, la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima consideró que se añadirían C10,4 (US\$4,16 millones) de ingresos creándose 3700 meses/hombre de empleo (Bamberger et al. 1980).

Cuadro 2. Cálculo de ingresos y empleos generados por la construcción de viviendas en proyectos de la FSDVM.

| | La Periquera Santa Ana | Sensunapán Sonsonate | El Naranjo Usulután | Promedio por familia |
|--|---------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|
| Número de viviendas | 1190 | 563 | 435 | |
| Construcción por contratistas | | | | |
| Meses/persona de empleo | 1908 | 1330 | 420 | 1,7 |
| Ingresos generados (colones) | 478368 | 307508 | 112263 | 410 |
| Mano de obra contratada por familia | | | | |
| Meses/persona de empleo | 2600 | 1200 | 950 | 2,2 |
| Ingresos generados (colones) | 571200 | 270240 | 208800 | 480 |
| Ayuda Mutua | | | | |
| Meses/persona empleo | 2741 | 1673 | 1342 | 2,5 |
| Ingresos generados (colones) | 392267 | 217580 | 174550 | 343 |
| Construcción cooperativa | | | | |
| Meses/persona empleo | 130 | — | — | 0,1 |
| Ingresos generados (colones) | 20000 | — | — | 9,1 |
| Total | | | | |
| Meses/persona empleo | 7109 | 4203 | 2712 | 6,5 |
| Ingresos generados (colones) | 1461835 | 795328 | 495613 | 1242 |
| Inversiones requeridas para generar C100 de ingresos | 364 | 228 | 300 | 316 |
| Inversiones requeridas para generar 1 mes de empleo (colones) | 551 | 432 | 554 | 516 |

Fuente: Banco Mundial, 1980. Evaluación del primer proyecto de lotes con servicios de El Salvador. Informe Urbano y Regional No. 80-12, 7-20.

Los proyectos salvadoreños tuvieron éxito en la generación de empleo e ingreso aunque en otros países se han encontrado numerosos problemas que restaron al proyecto la habilidad de alcanzar estos objetivos. Entre éstos los problemas más serios han sido aquellos que comprendían contratistas grandes y medianos a cargo de la construcción de infraestructuras, núcleos de unidades y otros servicios básicos en zonas del proyecto. Se experimentaron también problemas en la utilización de la mano de obra contratada, y con los conceptos de la ayuda mutua y auto-ayuda así como con los “grupos constructores” o cooperativas. Por razones diversas, el volumen de empleos creados y de los ingresos generados por medio de estos enfoques ha demostrado ser menor que el inicialmente esperado.

Contratistas Grandes y Medianos

Una fuente común de empleos en proyectos de viviendas básicas reside en la construcción de infraestructuras, núcleos básicos y servicios urbanos por contratistas medianos y grandes. Sin embargo, no es siempre cierto que los contratistas consiguieran personal en la zona misma del proyecto. El número de empleos realmente generado depende también de si se emplean métodos que son intensivos en capital o mano de obra.

En casi todos los proyectos de viviendas básicas se exhorta a los contratistas, si no se les obliga, a que contraten personal en la misma zona. Si el órgano responsable de la vivienda no insiste sobre este punto los políticos, líderes sindicales y comunitarios lo harán. Este es ciertamente el caso tanto de Zambia como de Filipinas. En Jamaica, donde los partidos políticos y los sindicatos dominan en zonas de bajos ingresos, los contratistas privados no deben esperar trabajar en proyectos de viviendas básicas si no emplean personal local.

Según un alto miembro de la Asociación de Maestros Constructores de Jamaica (organización que reúne contratistas grandes y medianos) el costo de un proyecto regular de viviendas subvencionado por el gobierno se desglosaría como sigue: materiales de construcción, 50%; mano de obra, 30%; costos de profesionales (diseño de ingeniería y arquitectura), 5%; transporte, 4%; planta y equipo, 2%; y beneficios, 9%. En un proyecto de lotes servidos en el que sólo se proporcionan las unidades núcleo, los materiales de construcción costarían menos; sin embargo, el costo de la mano de obra aumenta proporcionalmente y la ineficiencia podría hacer que estos costos de mano de obra aumenten en más del 50%.

El factor más importante que contribuye a la ineficiencia es la práctica de contratar personal dentro de las obras del proyecto. Pero este personal no es directamente contratado por los contratistas. Son recomendados por jefecillos de los partidos políticos locales y líderes sindicales. Y en razón a que siempre existe más demanda que empleos disponibles, los gerentes de proyectos han concebido una forma de rotar los empleos disponibles en turnos de dos semanas. De esta forma, todos los que buscan un empleo tienen al menos la oportunidad de ganar algo.

Debido a esta forma de contratación es raro el proyecto de viviendas básicas de Jamaica que no está plagado por huelgas, paros esporádicos, o huelgas de brazos caídos. Los contratistas se quejan de que la productividad es muy baja. Los trabajadores ven que no se les paga bastante. Y debido a que los trabajadores deben sus respectivos empleos a los líderes políticos y a los jefecillos

sindicales, frecuentemente se insubordinan, y debido también a que los empleos se van rotando cada dos semanas, no ayuda a que los trabajadores se empleen con entusiasmo. Asimismo, la frecuente rotación de trabajadores desperdicia cualquiera que sea la capacitación o formación que hayan conseguido adquirir en el trabajo ya que deben abandonar su empleo justamente cuando acaban de obtener un mínimo de competencia en su trabajo.

Confrontados con altos costos de mano de obra, varios contratistas de Jamaica optaron por "sistemas de construcción" altamente mecanizados, que prefabrican los diversos elementos de construcción para su rápido montaje en el lugar de su erección. Se establecen fábricas de casas donde los paneles de construcción se fabrican de cemento pretensado, madera o aluminio. Y cuando es necesario, tales componentes se trasladan al emplazamiento utilizando transporte pesado. Para colocar los paneles en su sitio se utiliza igualmente equipo pesado. Todos estos procesos minimizan la necesidad de mano de obra, canalizando el grueso de los costos hacia la adquisición de materiales, empleo de equipo y gerencia del proyecto (incluyendo técnicos altamente capacitados). La construcción por sistemas, aun siendo costosa, resuelve los problemas de los grandes contratistas aunque no ayuda mucho al trabajador sin calificaciones. En efecto, debido a que los paneles frecuentemente se colocan tal y como vienen terminados, sin necesidad de ningún otro trabajo, la construcción por sistemas también elimina la necesidad de emplear artesanos y profesionales de la construcción.

En la mayoría de los países en desarrollo, la industria de la construcción no está acostumbrada a los enfoques innovativos que requieren los proyectos de viviendas básicas. Esta industria está fuertemente orientada hacia el beneficio, lo que hace que los contratistas reduzcan el precio de los elementos que incorporan en la mayor medida posible. Esto significa que la creación de empleos y la generación de ingresos en una comunidad son factores secundarios en los cálculos del contratista.

Los contratistas conciben sus proyectos en términos de producción, es decir, calculan sus resultados en términos de unidades terminadas. El desarrollo progresivo, como ya se ha indicado, está orientado hacia el proceso, es decir, hacia la forma en que se proveen la casa y los servicios. El producto final evoluciona así, y pudiera requerir un largo tiempo en adoptar la forma debida. Estas diferencias en puntos de vista son causa frecuente de conflictos entre contratistas y gerentes de proyectos. En la medida en que los contratistas seleccionan tecnologías de producción y técnicas de construcción para obtener máximo beneficio y productos, ejercen generalmente una influencia adversa sobre los aspectos de creación de empleos y generación de ingresos en los proyectos.

Pequeños Contratistas y Trabajadores Contratados

Los proyectos de viviendas básicas han creado más empleos y generado ingresos más altos con más éxito usando pequeños contratistas y contratando trabajadores durante la fase de consolidación de viviendas en los proyectos. Ya hemos dicho que en El Salvador el uso de mano de obra contratada representó la aportación económica más importante de entre los diversos enfoques empleados, generando ingresos de unos C480/familia, como promedio, y creando empleo para 2,2 meses/persona. En Zambia, un estudio de tres proyectos comunitarios reveló que creaban 8010 meses/persona de empleo entre los

pequeños contratistas y la mano de obra contratada. El total de lo desembolsado por los participantes en proyectos en mano de obra contratada representó K 888 421, cifra que no es sorprendente cuando se considera que de 85 a 93% de los hogares en el proyecto emplearon mano de obra contratada tanto para la construcción como para la mejora de sus casas.

En general, los pequeños contratistas y los trabajadores contratados no jugaron un gran papel en la construcción de infraestructuras y en las unidades de núcleos de vivienda. No contaban ni con el capital ni con la habilidad de gestión para competir en tales proyectos. Sus aportaciones más importantes se hacían durante las etapas de mejora de viviendas y su consolidación. Para estas tareas, las familias mismas los contrataban directamente bien a jornada completa o por horas.

En relación con la ayuda mutua y la auto-ayuda son varias las razones por las que se emplean pequeños contratistas y obreros pagados. En primer lugar, los adjudicatarios pudieran no poseer la pericia necesaria para construir sus propias viviendas. En segundo lugar, los componentes de la familia pudieran tener sus propios empleos y quizá sea más ventajoso para ellos continuar desarrollando su propio trabajo más que abandonar éste para dedicarse a la construcción de sus viviendas. Tercero, se otorga una mayor categoría y prestigio a las viviendas construidas por profesionales al tiempo que muy pocos propietarios contaban con las pericias requeridas. Por otra parte, el empleo de los materiales de construcción utilizados en proyectos frecuentemente requería pericias y habilidades que los propietarios no poseían. Finalmente, los gerentes de los proyectos a menudo prefieren casas que puedan completarse lo antes posible, y esto deja poco tiempo para programas de auto-ayuda requiriendo más bien el empleo de mano de obra contratada.

En Kenia, en el proyecto Dandora se emplearon tres métodos de construcción diferentes: familias que practicaron el método de auto-ayuda, grupos constructores o familias que se aunaron y juntaron sus recursos para construir sus viviendas y pequeños contratistas. En 1978 un estudio reveló que las familias que utilizaban el concepto de auto-ayuda empleaban el mayor número de trabajadores por lote, aproximadamente 8,9% en promedio. A pesar de la naturaleza de auto-ayuda del trabajo, un 76% aproximadamente de los trabajadores eran en realidad trabajadores pagados, que devengaban salarios comprendidos entre Sh180-210/mes.

Los grupos constructores empleaban por lo general seis trabajadores por lote, de los que un 60% eran pagados. Los pequeños contratistas empleaban a su vez 7,5 trabajadores por lote de los que el 95% percibían salarios regulares. El 5% restante eran por lo general propietarios que supervisaban el trabajo o asistían en la construcción. Un factor interesante del estudio de Dandora consistió en el hecho de que del total de las casas terminadas, pequeños contratistas que empleaban materiales suministrados por los propietarios de las parcelas se arreglaron para realizar el trabajo del modo más económico y eficaz. En promedio su costo fue de Sh3539/habitación o Sh354/m². Una gran proporción de los menores costos de construcción se debió a que pudieron completar las unidades más rápidamente. Los propietarios se vieron asimismo favorecidos por el beneficio de una mejor mano de obra (MEDIS 3, 1978).

A pesar de la disposición de los pequeños contratistas y de trabajadores contratados para trabajar en proyectos de viviendas, las autoridades responsa-

bles de la vivienda se han mostrado un tanto ambivalentes acerca de su uso. Una razón justificativa es su fuerte dedicación a los conceptos de ayuda-mutua y auto-ayuda. En cualquier caso, se puede detectar que algo no marcha bien entre los gerentes de proyectos cuando las familias que harían mejor trabajando en sus propias casas contratan a otros para que les hagan el trabajo. No significa gran cosa que los costos de oportunidad, la carencia de pericia y el deseo de completar la vivienda lo antes posible hagan que la contratación de un pequeño contratista y de trabajadores especializados sean la opción más racional para el propietario.

Después de todo, el concepto ideal de auto-ayuda no significa que el adjudicatario de un lote deba construirse su vivienda manualmente. El aspecto importante del concepto "libertad para construir" es el de que uno controla el diseño, la selección de materiales a emplearse, las técnicas de construcción y los costos de la totalidad del proyecto. El uso de pequeños contratistas, artesanos y profesionales hace posible tal "libertad". De hecho, los propietarios, en la medida en que sean capaces, pueden realmente trabajar codo con codo con los trabajadores contratados. Tienen la opción de contratar trabajadores para realizar sólo partes del proyecto, y pueden también preferir pagar a los trabajadores por jornada diaria o por el trabajo que hayan realizado.

En vista de la aportación demostrada por pequeños contratistas y trabajadores contratados hacia la creación de empleos, pago de salarios, y generalmente realización del trabajo con cierto grado de economía y eficiencia, los diseñadores de proyectos tienen la obligación de planificar las condiciones de tal forma que la función de la mano de obra contratada para la construcción no sea menoscabada por reglamentos y procedimientos entorpecedores. Por ejemplo, la selección de materiales de construcción puede determinar si el papel de los trabajadores contratados quedará ampliamente demostrado. En Kenia, los planes originales del proyecto abogaban por el uso de bloques de cemento huecos. No obstante, pequeños contratistas y trabajadores contratados demostraron que el uso de piedra adquirida de una cantera próxima podía resultar en unas viviendas más atractivas y económicas. Pero aparte de los conceptos de economía y eficiencia, las casas de piedra contaban con una característica especial, no obtenible en las casas de bloques de cemento que eran similares entre sí. Por otra parte, el uso de piedra generó un empleo considerable en la zona. Un 49% aproximadamente de los trabajadores especializados eran albañiles. En efecto, un 8% aproximadamente de los adjudicatarios de lotes resultaron ser asimismo trabajadores especializados en piedra, obteniendo empleo remunerado en la comunidad cuando no trabajaban en la construcción de sus propias viviendas.

Otro ejemplo de intervención en proyectos que ha producido efectos negativos ha consistido en el requisito estricto de participación en ayuda-mutua en los proyectos salvadoreños. Como se ha dicho anteriormente, ello resultó en que un tercio aproximadamente de los participantes se retiraran de los proyectos antes de que se completara la fase de la ayuda-mutua. Aunque entre las familias que abandonaron los proyectos algunas eran de pocos ingresos, se descubrió que el aspecto económico no era realmente el factor más importante. Muchas familias contaban con ingresos suficientes para contratar profesionales especializados que les substituyeran en el trabajo de la ayuda mutua. Algunas familias, tales como las encabezadas por mujeres, no contaban con la pericia, tiempo o inclinación para realizar trabajo de ayuda mutua. No obstante, todas las familias necesitaban vivienda y estaban dispuestas a pagar por ella existiendo

individuos especializados dispuestos a realizar el trabajo por cuenta de las primeras. Lo que se interpuso fue un requisito de la gerencia del proyecto basado en una filosofía para la provisión de viviendas que consideraba o contemplaba la vivienda como un medio para alcanzar otros objetivos.

Atracción de Industrias y Compañías Manufactureras

Para contribuir a la creación de oportunidades de empleo e ingresos entre los habitantes de proyectos de viviendas básicas, las autoridades de la vivienda designaron sitios y lugares específicos en los que los industriales y fabricantes podían establecer sus propias empresas. El uso de tales sitios se basaba en el entendimiento de que los empresarios darían a los habitantes de la zona una primera oportunidad para ocupar los empleos creados. Algunos proyectos ofrecían incentivos fiscales tales como terreno gratis, exención temporal de impuestos, alquileres módicos o servicios adecuados. Otros sin embargo, supusieron que las oportunidades de inversión en la zona eran suficientemente buenas para atraer a empresas industriales.

En algunos proyectos los terrenos para usos industriales y comerciales se venden a valores normales de mercado, con la intención de que los beneficios realizados a través de este componente del proyecto puedan utilizarse para subvencionar otras partes del proyecto.

En los proyectos de Tondo y Lusaka se pueden hallar ejemplos de programas para atraer industrias y otros tipos de empresas. En Tondo, unas 9,2 hectáreas del proyecto se dedicaron a la construcción de una zona industrial. Se construyó una serie de grandes edificios que se ofrecieron a industriales y fabricantes a precios especiales. Y en el diseño del proyecto se consideró que la zona industrial crearía unos 800 empleos a jornada completa. En Lusaka, dentro del proyecto se reservaron unas 100 parcelas designándolas como lotes industriales y comerciales. Estas eran más bien parcelas grandes cuyo tamaño variaba de 250 a 875 m², sin que al ofrecerse estas parcelas se añadiera incentivo alguno. En efecto, en razón a que las empresas tenían que proporcionarse los servicios básicos por sí mismas, se les impusieron condiciones más onerosas que las aplicables a familias con lotes residenciales.

Hasta el presente, la experiencia obtenida con zonas industriales y oportunidades de inversión no ha producido resultados alentadores. Los empresarios no se puede decir hayan hecho cola para contratar las parcelas y los componentes de dichas zonas industriales; éstas han quedado típicamente un tanto rezagadas en relación con las viviendas y otros elementos de los proyectos. Algunas de las dificultades encontradas se han debido al diseño del proyecto. La mayoría se debía a dificultades en la implementación, tales como aquellas que comprendían la provisión de servicios urbanos básicos. Otras dificultades tenían su raíz en problemas encontrados con las comunidades mismas del proyecto.

Problemas de Diseño

Uno de los problemas más frecuentes que afectan a las zonas industriales y plantas de fabricación es su emplazamiento. Muchos de los proyectos de lotes servidos están situados en zonas periféricas urbanas a las que los servicios de transporte son difíciles. Puede decirse que los mismos problemas que afectan a

los residentes influyen también sobre los inversionistas, sólo que más agudamente. Si los costos de transporte, de materias primas y de los productos terminados tanto de como a la zona industrial son excesivamente altos, no se instalarán en el proyecto independientemente de toda subvención o incentivo.

Se han dado casos en los que la inclusión de zonas industriales y lotes para la construcción de fábricas y factorías se ha basado más en buenas intenciones de ayudar al pueblo que en información exacta acerca de la viabilidad económica de las empresas. Un problema común es la falta de datos sobre educación y capacitación profesional de los participantes en el proyecto. Se supone que el beneficio principal dimanante de la comunidad consiste en una fuente rica y fiable de mano de obra barata, si bien las autoridades del proyecto raramente cuentan con información confiable sobre este punto. El problema es que el desempleo en las ciudades es por lo general muy alto y el inversionista sabe por experiencia que el individuo acudiría a la empresa más que la empresa al individuo. En consecuencia, los diseñadores de proyectos tienen que crear incentivos que obliguen al empresario a elegir este lugar para su empresa por medio de concesiones, subvenciones y otros incentivos.

Otro problema de diseño consiste en la falta de información adecuada sobre qué tipos de empresas serían idóneas en la proximidad de un proyecto de viviendas básicas. Debido a su condición profesional perteneciente a la clase media, los diseñadores de proyectos pudieron mostrar una fuerte preferencia por fábricas que son intensivas de mano de obra, limpias y no contaminantes en las que se aplican horarios regulares de oficinas y despachos. Sin embargo, tales empresas no muestran una clara ventaja para su localización en sitios de proyectos habitados por individuos de bajos ingresos en razón a que tales emplazamientos probablemente no proporcionarían el personal suficientemente calificado necesario para el sostenimiento de sus operaciones.

Otros diseñadores de proyectos han supuesto que la condición rural de los antiguos habitantes de colonias ilegales, de mesones y tugurios haría de ellos buenos trabajadores en industrias familiares, artesanía y vocaciones tradicionales. Los empresarios que se guiaron de tales propuestas se vieron obligados a admitir, muy a su pesar, que tales pericias no eran tan abundantes como esperaban. Incluso los problemas de producción tuvieron que resolverse por medio de ayuda técnica y capacitación; otros problemas se relacionaban con comercialización, distribución, control de calidad y financieros. Lamentablemente, tales problemas revisten una complejidad excesiva para que puedan ser adecuadamente resueltos por los gerentes de proyectos, quienes por lo general son arquitectos o ingenieros.

Problemas de Ejecución

Uno de los problemas más serios para atraer industrias y fábricas a las proximidades de los proyectos de viviendas es la dificultad inherente a la provisión de servicios adecuados. Uno de estos problemas críticos es un buen sistema de transporte entre el lugar del proyecto y los centros comerciales. Proyectos de lotes servidos anteriores tendían a hallarse aislados de las ciudades debido a que el Banco Mundial no establecía provisiones para préstamos de construcción de carreteras que unieran los proyectos a la red metropolitana de transporte. La mayoría de los préstamos comprenden hoy infraestructuras paralelas al sitio lo que permite que los planificadores establezcan sus proyectos de viviendas básicas dentro de un amplio contexto metropolitano.

Otro problema común de implementación resulta del hecho de que los servicios básicos del proyecto están generalmente administrados por otros órganos gubernamentales. La provisión real de servicios, por lo tanto, no cae dentro de la competencia de los gerentes de proyectos, por lo que pudiera sufrir retraso o no producirse en absoluto. Si los servicios se proveen, pudiera no ser en volúmenes suficientes para satisfacer la demanda del proyecto. Y ésta es una de las razones principales que justifica la falta de progreso en el programa de zonas industriales en el proyecto de Tondo. A pesar de que la zona industrial se completó en 1977, el sistema de aguas y alcantarillado metropolitano aún no había podido suministrar agua al lugar del proyecto en el momento de escribirse este informe (1982). Así, los fabricantes que requerían agua para su respectiva producción no pudieron comenzar sus operaciones. La falta de agua también hace inoperativo el sistema de saneamiento, limitando en gran manera el número de personas que pueden trabajar en el sitio.

Deficiencias similares en la provisión de servicios justifican la lentitud en construir en los sitios comerciales e industriales de los proyectos Chawama y George en Lusaka. Según los informes de proyecto, unos 294 solicitantes habían expresado interés en 100 parcelas adjudicadas a este componente del proyecto. De éstas, sólo 81 solicitudes se habían aprobado y tan sólo diez empresas se habían establecido y se hallaban en operación. Unos trece lotes se hallan aún en construcción y el resto se encontraba en estado original.

Una investigación sobre la razón de tal lentitud en la construcción reveló que los adjudicatarios de lotes experimentaban dificultades en el pago de los servicios básicos que necesitaban para el funcionamiento de sus respectivas empresas. A diferencia de los propietarios de lotes residenciales quienes recibieron lotes para negocios e industrias, no tenían derecho a las conexiones de toma de agua y eléctricas; asimismo, no les estaba permitido obtener préstamos para la adquisición de materiales de construcción. Las autoridades del proyecto supusieron que aquellos que estaban interesados en lotes para el establecimiento de empresas industriales contarían con mayores recursos. Quizás debido a esta consideración, a las estructuras para locales comerciales e industriales se les impusieron normas más rígidas que las ordinarias. Aparentemente, las esperanzas se vieron defraudadas.

Problemas Comunitarios

Desde el punto de vista del empresario medio, las ventajas de establecerse en un proyecto de viviendas básicas pudieran ser muy pocas. No obstante, la experiencia ha mostrado que algunos gerentes de proyectos no parecen tener esto en consideración al intentar convencer a las empresas para que se trasladen a los sitios de proyecto. Así, fallan en su labor de anticipar la desconfianza de los inversionistas no pudiendo por ello proporcionar buenas condiciones.

Un factor común que desanima a los empresarios es la impresión generalizada de que los proyectos de viviendas básicas son "zonas de disturbios". La mayoría de posibles empresarios suponen que los índices de crimen, delincuencia juvenil y robo serán muy altos en tales zonas. Tales empresarios invertirían fuertes sumas en edificios, equipo y suministros, y tanto si las dificultades son reales como imaginarias tales zonas son causa de preocupación. Por otra parte es evidente que pueden introducirse buenas medidas de seguridad, tales como muros altos, guardas de seguridad, y perros vigilantes, pero también cuestan dinero y esto reduce la rentabilidad o beneficios de la compañía.

Para compañías de la llamada alta tecnología, el establecerse en zonas de proyectos de viviendas básicas no revestiría ventaja alguna en razón a que la mayoría de los habitantes no poseería calificaciones adecuadas. Invertir en programas de capacitación y formación es costoso y no existe seguridad de que después de su capacitación los individuos formados no buscarían empleo en otra parte.

A los fabricantes de productos de consumo, los proyectos de viviendas básicas no ofrecen ventaja real alguna. Los ingresos en tales zonas son por lo general bajos por lo que sólo cabe esperar un mercado limitado.

Cuando los inversionistas proceden del exterior de la comunidad (como sería el caso en su mayoría), éstos pudieran ser resentidos por los residentes locales. Estudios realizados han demostrado que por lo general los participantes del proyecto muestran desconfianza hacia los "forasteros". Y esto se debe en parte a su creencia de que los que procediendo del exterior se aposentan en la comunidad lo hacen por lo general con la intención de obtener lotes o parcelas en el proyecto. Su desconfianza también resulta de su sospecha de que individuos con fuerte respaldo político, familiares de los que ostentan el poder y otros individuos "influyentes" también se interesan en la obtención de lotes. Existen también individuos emprendedores quienes ofrecen comprar lotes en el proyecto, a pesar de la ilegalidad de este método. Todos estos factores pueden hacer que los residentes del proyecto muestren antagonismo hacia los forasteros, a quienes se da la oportunidad de efectuar inversiones en el proyecto. En los proyectos de Zambia, ésta fue concretamente la razón del progreso relativamente lento del programa de lotes o parcelas industriales.

Una característica que podría desanimar a los inversionistas es el hecho de que la vida en las comunidades de bajos ingresos por lo general está altamente politizada. Los empresarios pueden temer establecerse en un proyecto porque estarán sometidos a presiones constantes para que proporcionen empleo a simpatizantes políticos, familiares y amigos de políticos influyentes. Podrían verse obligados a admitir más personal del necesario solamente para mitigar tales presiones. Y como tuvieron que hacer los contratistas en Jamaica, quizás mantenerse obligados a tener que rotar los trabajadores en turnos con objeto de distribuir los empleos existentes. Naturalmente, todos estos problemas podrían ocasionar efectos económicos serios que podrían a su vez afectar la viabilidad económica o financiera de la compañía.

Aunque algunos de estos problemas comunitarios ya se han dado en algunos proyectos, una planificación cuidadosa y buenas relaciones comunitarias por lo general suelen resolverlos. En un proyecto de mejora comunitaria de Filipinas, por ejemplo, un programa de relaciones comunitarias pudo establecer unas relaciones de trabajo excelentes con la comunidad de bajos ingresos explicando sencillamente que la capacidad de la fábrica para crear empleos para los residentes de la comunidad dependería en gran medida de la cooperación del pueblo. Y debido a que numerosos individuos de la comunidad se hallaban empleados por la compañía, éstos influyeron sobre otros para que se abstuvieran del vandalismo, del robo y de otras actividades nefastas contra la compañía. A su vez, ésta devolvió la buena voluntad de la comunidad haciendo donación de un centro comunitario, patrocinando un campeonato de baloncesto, permitiendo que los habitantes obtuvieran agua potable de sus fuentes y contribuyendo hacia los gastos incurridos por la comunidad en la celebración de sus fiestas anuales. Pero principalmente, fueron los empleos que los residentes pudieron obtener lo que más les hizo defender sus propios intereses.

Crédito y Asistencia Técnica

La visita a cualquier zona de mesones y tugurios revela por lo general la existencia de numerosas pequeñas empresas en las que sus habitantes ganan su propio sustento. El fallecido Charles Abrams, de grata memoria, gustaba de referirse a los numerosos anuncios que leía mientras paseaba entre los asentamientos de familias de bajos ingresos, anuncios que proclamaban comercios, servicios personales, pequeñas fábricas, profesiones, etc. Tales anuncios constituían un testimonio de la vitalidad económica que existía en tales zonas y Abrams consideraba que se podrían introducir programas para la creación de empleo y actividades generadoras de ingresos utilizando tal dinamismo (Abrams 1964).

Un estudio realizado en 1978 en Tondo reveló que un 20% de todas las estructuras estaban dedicadas a alguna forma de actividad comercial, fabril, artesanado o servicio. Un estudio de muestreo reveló que de 203 establecimientos el 24,1% estaban dedicados a una forma u otra de manufactura o proceso; 12,8% eran empresas comerciales, 20,0% estaban dedicadas a servicios y establecimientos profesionales; y un 35,1% eran pequeños establecimientos de venta al por menor denominados tiendas *sari-sari*. Este tipo de comercio se hallaba presente en todas las comunidades de escasos medios económicos. Venden una gran variedad de alimentos, cereales, arroz, tabaco y otros productos de primera necesidad. La mayoría de ellos otorgan crédito a sus clientes permitiendo a los de más confianza acumular el valor de sus compras en una lista llevada por el comerciante. Sorprendentemente, debido a las tradiciones de comunidad (y fuertes presiones de grupo), los comercios “sari-sari” son prósperos y muestran un record excelente en la recuperación del crédito otorgado.

Una de las preocupaciones de las autoridades responsables de la vivienda es la de que los proyectos de mejora comunitaria o de lotes servidos podrían alterar el buen funcionamiento de empresas económicas. Un estudio realizado en el proyecto de lotes servidos en Dandora, Nairobi, demostró que no hay razón para tal preocupación. Este estudio reveló que de unas 171 empresas activas en la comunidad, 77,8% se dedicaban a vender productos tales como alimentos (57,9%), productos para otras necesidades (11,1%), cerveza casera ilegal y otros productos intoxicantes (7%), y materiales de construcción (1,8%). Un 7,6% ofrecían servicios de sastrería, limpieza y lavado de ropa, zapatería, etc., y un 11% se dedicaban a otros tipos de actividades. Un 2,9% eran talleres donde se fabricaban productos útiles para su venta. Se calculó que las empresas comerciales en Dandora giraban semanalmente un capital de aproximadamente Sh140 000 (MEDIS 7, 1979).

Los resultados del estudio de 1978 sobre Dandora se compararon con uno efectuado en el Valle Mathare, zona ilegal de mesones y tugurios que aún existe en Nairobi. Las empresas de pequeña escala existentes en ambas comunidades eran notablemente similares, especialmente en su predominio del comercio. Si bien la comunidad de Dandora está más “regularizada” dada su condición de proyecto del Consejo Municipal de Nairobi, el volumen o magnitud de actividades económicas es más o menos el mismo que en el Valle Mathare. Si en Dandora se hubieran observado las reglas y reglamentos del proyecto, tan sólo un 1,8% de las empresas existentes (aquellas dedicadas a la venta de material de construcción) se hubieran considerado legales. No obstante, la única actividad ilegal realmente encontrada por las fuerzas policiales es la elaboración y venta de cerveza y otros productos intoxicantes. En el Valle Mathare gran cantidad de

población se dedica a esta actividad combinándose con la explotación de bares y el alquiler de camas para la prostitución. Considerando la situación en Dandora, el 7,0% de las empresas que tratan de la elaboración y venta de licor ilegal es notablemente alto.

Préstamos para Pequeñas Empresas

Para ayudar a los participantes en proyectos a que aumenten sus ingresos, algunos proyectos de viviendas básicas han instituido un programa de préstamos para pequeñas empresas que otorgan crédito y ayuda técnica a los empresarios. En el proyecto de Tondo, un pequeño empresario puede solicitar un préstamo de hasta P3500 para aumentar su capital o ampliar sus operaciones. Los proyectos realizados en El Salvador, Kenia y Zambia, también incorporaban programas de préstamos para pequeñas industrias.

Las evaluaciones de los programas de préstamos para pequeñas industrias efectuadas en casi todos los proyectos han demostrado que se enfrentan con numerosos problemas. De éstos el más importante es de tipo administrativo. Los órganos responsables de la vivienda encuentran que es difícil y costoso administrar el programa de préstamos para pequeñas industrias. El requerir de una institución financiera, tal como un banco, que administrara el programa (como el Organismo Nacional de la Vivienda hizo en las Filipinas) sólo sirvió para reducir el interés de los empresarios. El mayor problema reside en la imposición de procedimientos bancarios normales al proceso de los préstamos. Un pequeño industrial que desea un préstamo para las necesidades de su negocio debe en primer lugar solicitarlo del Banco de Filipinas para el Desarrollo. A continuación el industrial recibe un largo impreso en el que debe hacer constar todo tipo de detalles acerca de su capital, gastos operativos, equipo y suministros, activo personal, etc. Asimismo se le requiere que efectúe un análisis de los beneficios de su empresa pidiéndole también que asegure el préstamo con garantías o elementos de su activo personal por medio de individuos que actúen como garantes del préstamo. Si tal préstamo se le otorga, el industrial deberá anotar todas sus operaciones en los libros oficiales, debiendo asimismo aceptar una inspección regular y comprobaciones periódicas no anunciadas previamente sobre las operaciones de su empresa. Pero antes de que se le otorge el préstamo, debe presentarse en la Alcaldía de su localidad y obtener una licencia oficial para sus operaciones. Deberá también obtener autorización policial y un certificado de aptitud de la Oficina Nacional de Investigación. Y todo esto por un préstamo de menos de US\$500.

Considerando todos estos requisitos administrativos no es sorprendente que al cabo de 5 años de la inauguración del proyecto de préstamos de Tondo, este programa sólo ha sido solicitado por un total de 62 empresarios con una distribución total de US\$36 000. Parte del problema reside en falta de información acerca del programa. Un estudio efectuado entre pequeños industriales reveló que menos de la mitad de empresarios entrevistados habían oído mencionar este programa. Y entre aquellos que conocían su existencia, muchos manifestaron no haberse querido tomar la molestia de beneficiarse ya que se les dijo que el banco formulaba numerosas preguntas y alguien, un tanto cínicamente, señaló que se necesitaba cierta "palanca política" para recibir el préstamo.

La experiencia filipina con el programa de préstamos para las pequeñas industrias no es única. El caso es que los antecedentes sobre préstamos para

pequeñas industrias en proyectos de viviendas básicas no ha tenido mucho éxito en ningún país del mundo. En casi todos los casos, la administración del programa ha mostrado ser el problema más espinoso. El personal de los órganos nacionales de la vivienda no parece saber cómo manejar tales programas, y el personal de banca no parece tener mejor éxito.

Estas dificultades administrativas hacen pensar en la experiencia de la Fundación Nacional de Desarrollo de Nicaragua al establecer un programa de pequeños préstamos para vendedores de mercado. En lugar de pedir a un banco que organice el programa, la fundación solicitó de un antiguo usurero que quisiera el plan en práctica. En primer lugar, el organizador del programa estableció una pequeña y modesta oficina en el mercado. Hizo saber que los vendedores que necesitaran capital podrían tomarlo a préstamo de él a condición de que lo devolvieran, además de un pequeño interés, dentro de las 24 horas siguientes. No había formularios o impresos que rellenar, simplemente un pagaré indicando la cantidad del préstamo y cuando éste debería reembolsarse. Naturalmente, el organizador del programa conocía personalmente a la mayoría de los vendedores y se servía de una red de informadores para obtener información sobre aquellos que representaban mayor o menor riesgo. No obstante, los préstamos se efectuaron sobre una base de confianza, no requiriéndose de los prestatarios que garantizaran el préstamo.

Después de un año de operaciones, este programa de pequeños préstamos industriales conoció tal éxito que fue necesario contratar a un gerente a jornada completa y a una pareja de auxiliares para ayudar en la administración. Análisis posteriores revelaron que los elementos principales de este éxito eran: los préstamos se efectuaban sobre base de confianza y conocimiento personal de los prestatarios, más que solicitando garantías y garantores, lo cual sólo era símbolo de falta de confianza; hacer que los períodos de restitución del préstamo fueran lo más corto posible, seguían haciendo que éstos coincidieran con "pausas naturales" en el proceso mercantil; hacer que las cantidades fueran pequeñas si bien con alto índice de giro repetitivo; administrar la empresa en el lugar donde trabajan los clientes mismos más que en una institución distante; y establecer una rutina simple y sencilla para los procedimientos de solicitud y restitución, haciendo así innecesaria la formalización e institucionalización del proceso prestamista.

El esquema nicaragüense parece apuntar a ciertos factores que lo diferencian de los procedimientos formales de crédito y de los préstamos para pequeñas industrias. En vista de las dificultades confrontadas en los programas de préstamos para pequeñas industrias en los proyectos de vivienda básica, las lecciones aprendidas podrían muy bien introducirse también en otros países.

Cooperativas

De acuerdo con la orientación social de la Fundación Salvadoreña para Desarrollo y Vivienda Mínima, la ayuda a pequeñas empresas en sus proyectos de viviendas básicas no comprendió préstamos directos sino asistencia en el establecimiento de siete cooperativas. Estas comprendieron cooperativas de préstamos y ahorro así como otras para consumidores, agrícolas y para la construcción. Tales cooperativas se lanzaron con prespectivas muy risueñas en 1975 con 637 asociados, aunque este número declinó a 629 en 1977. La capitalización de estas cooperativas aumentó ligeramente durante los tres años de US\$11 400 a 15 314.

Como regla general, el rendimiento de las cooperativas con apoyo de la FSDVM no fue todo lo bueno que se esperaba. Una cooperativa de producción agrícola encontró dificultades en hallar tierra laborable cerca del emplazamiento del proyecto acabando por alquilar y desarrollar tierras marginales en laderas de gran inclinación a cierta distancia de donde vivían los asociados, haciendo que esta empresa incurriera en grandes pérdidas. En el caso de una cooperativa panadera el emplazamiento del proyecto sólo le proporcionó un mercado limitado para sus productos por lo que no pudo ampliarse. Una cooperativa de construcción pudo realizar ciertos trabajos específicos por cuenta de la FSDVM aunque su rendimiento general no pudo en general compararse con el trabajo realizado por pequeños contratistas en cuanto a costos y la calidad de su trabajo. Las cooperativas de ahorro y préstamo experimentaron un alto índice de deudores morosos e insolventes.

La cooperativa que conoció mayor éxito fue una dedicada a la producción de alfombras tejidas a mano, ropas bordadas y otros productos artesanales. Empleaba 50 mujeres y 2 hombres a jornada completa, los que aumentaron sus respectivos ingresos en 70% en tres años. No obstante, el problema principal consistía en que la cooperativa dependía casi absolutamente de la FSDVM para la compra de materia prima, para el diseño de productos, comercialización de los productos terminados y para la administración del aspecto financiero. Si bien la ayuda técnica y administrativa provista por la FSDVM a la cooperativa no se incluía en su costo (y éstos eran substantivos), una verdadera evaluación de esta cooperativa productora reveló que, por sí misma, no hubiera sido económicamente viable.

Resumiendo los componentes de crédito y ayuda técnica en proyectos de viviendas básicas, tanto si se trata de préstamos a pequeñas industrias o cooperativas, éstos no han demostrado éxito ni en la creación de empleos ni como generadores de ingresos. La evaluación de tales programas indicó que las razones más importantes de tal fracaso se deben a problemas administrativos y de gestión. Pero lamentablemente, un mayor entendimiento de tales problemas no ha sugerido medios y formas de resolverlos. Lo que las evaluaciones sugieren es que las autoridades de la vivienda frecuentemente subestiman la complejidad de tales problemas e intentan sustituir soluciones económicas normales (como en las Filipinas) o experimentos con reformas sociales (como es el caso en El Salvador) por enfoques apropiados de gestión.

Hasta la fecha, los programas de crédito y ayuda técnica constituyen más bien elementos menores en el enfoque total hacia la vivienda básica. A pesar de ello, han utilizado valiosos recursos administrativos en órganos oficiales de vivienda que por lo general se hallan sumamente atareados. En las Filipinas, los préstamos más recientes otorgados por el Banco Mundial han propuesto que los programas de crédito y ayuda técnica deberían descentralizarse hacia otras unidades con mejor conocimiento acerca de la gestión crediticia y de finanzas, tales como el Centro de Recursos Tecnológicos o el Instituto para Pequeñas Industrias. Se hacen incluso esfuerzos para delegar la administración diaria de estos programas a grupos privados quienes por lo general cuentan con mayor flexibilidad y están menos burocratizados que los institutos o instituciones gubernamentales. Es aún muy pronto para afirmar si estos esfuerzos tendrán éxito, aunque cabe esperar que finalmente lo tendrán dado que la creación de empleos y con ello de ingresos, son elementos importantes en un programa de viviendas básicas.

Capacitación

Para ayudar a los participantes en el proyecto a que encuentren empleo dentro o fuera de la comunidad, las autoridades de la vivienda han incorporado programas de formación y capacitación en sus programas de viviendas básicas. Esta formación y capacitación pudiera comprender instrucción en construcción para que los interesados puedan obtener empleo en el proyecto mismo o emplear la especialidad adquirida en trabajo de ayuda mutua o de auto-ayuda. Viene a la mente las "brigadas de construcción" formadas en Cuba pero que, lamentablemente, tan mal resultado dieron en Jamaica debido a factores políticos, no relacionados en absoluto con la naturaleza del programa de capacitación propiamente dicho. El órgano de los Estados Unidos para Desarrollo Internacional también lanzó numerosos programas de capacitación en "auto-ayuda asistida" a través de sus órganos consultivos de la vivienda. Un programa representativo de tales programas fue el de "formación en la construcción de viviendas con auto-ayuda asistida" aplicado en el Centro Africano de Desarrollo Local en Zambia, el que intentó "adaptar medios modernos y tradicionales de construcción para el uso efectivo de mano de obra no especializada". El programa empleó técnicas diversas tales como conferencias, proyecciones y diapositivas, ejercicios prácticos en planificación terrestre, y trabajo práctico en casas para demostración. Se editó un gran número de publicaciones como resultado de esos programas, si bien las evaluaciones sistemáticas de esos resultados y el impacto creado son difíciles de obtener. (Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos, *Ideas and Methods Exchange Publications*).

Una queja corriente acerca de los programas de formación y capacitación es la de que tienden a ser excesivamente académicos, basados en conferencias y presentaciones por medios múltiples más que en formación y práctica en el trabajo mismo. Y esto resulta del hecho de que tales programas están dirigidos por personal docente profesional quien se halla más confortablemente en aulas de clase que en sitios de construcción y está más acostumbrado al empleo de micrófonos que a la vista de martillos, cinceles y sierras. Se presta mucha más atención a conceptos e ideas que al desarrollo de destreza manual y pericia física. Un graduado típico de un programa de formación y capacitación podrá disertar con competencia acerca del funcionamiento de un motor de combustible aunque probablemente tenga gran dificultad en cambiar la bujía de un automóvil.

Otro de los problemas que afectan a los programas de formación y capacitación es el de que por lo general han sido concebidos para el sector formal laboral. Y esto es particularmente cierto en el caso de los programas de capacitación de los programas para empleo fuera de la comunidad. Los primeros programas de formación y capacitación introducidos por órganos gubernamentales, en Tondo, por ejemplo, se concentraban en cursos de taquimecanografía para mujeres y carpintería y mecánica de automóviles para hombres. Lo limitado de la educación de la mayoría de los participantes, la naturaleza organizada y formalista de los cursos, el fallo en formular un programa efectivo de colocación, así como esperanzas excesivas en el éxito de los cursos, se combinaron para hacer que éstas fueran experiencias desagradables más que actividades productivas para los participantes.

Las autoridades de la vivienda se dan cada día más cuenta de que el empleo para los participantes en proyectos probablemente deba encontrarse en el sector informal más que en el formal, y que los programas de capacitación y formación deberían dirigirse hacia esta meta. En el proyecto de Tondo, por ejemplo, los programas de formación y capacitación se han introducido en campos tales como cuidados físicos (manicura y pedicura, cosmetología, peluquería de señoras y masajes terapéuticos), ventas (contabilidad sencilla, cómo calcular beneficios y pérdidas), modistería, etc. En el caso de los hombres, servicios tales como camareros, conductor de automóviles, barbero o conductor de autobuses han demostrado ser mucho más productivos.

La gran demanda existente en el Oriente Medio de técnicos especializados filipinos hace que la capacitación técnica en campos tales como soldadura, chapistería, electricidad, mecánica de automóviles y manejo de equipo pesado han popularizado estas especializaciones. Uno de los primeros programas de información y capacitación introducido en Tondo consistió en un programa técnico ofrecido por la escuela Don Bosco para adolescentes que se estableció en 1963. Numerosos graduados de la escuela Don Bosco han podido obtener empleos bien remunerados tanto en empresas filipinas como en el extranjero, y constituyen hoy una fuente importante de ingresos por las remesas que efectúan a las familias que aún viven en su comunidad.

En otros países, se han efectuado grandes adelantos con programas prácticos de aprendizaje y capacitación en razón a la realización de que los programas de capacitación de tipo formal y organizado en aulas son igualmente efectivos. En Zambia, grupos de técnicos contratados por la Unidad de Proyectos de Vivienda capacitan y supervisan a los trabajadores de la construcción al tiempo que prestan asistencia técnica. En El Salvador, el grupo técnico que apoya a los grupos de ayuda mutua, realiza tareas de formación y de supervisión. Estos enfoques se basan en la premisa de que la mejor forma de adquirir pericia técnica es por la realización práctica del trabajo.

Un importante elemento conexo a los programas de formación y capacitación consiste en la ayuda o asistencia en la colocación de graduados. En los programas de viviendas básica evaluados, las autoridades de la vivienda han contratado individuos capacitados para proyectos de construcción regentados por los organismos mismos, habiéndose exhortado a los contratistas a que empleen también graduados. Por otra parte, los gerentes de proyectos han tomado contacto con compañías establecidas en la proximidad de la comunidad con objeto de obtener empleo para los graduados. En algunos países, varias firmas aceptaron contratar aprendices recomendados por las autoridades de la vivienda, absorbiendo así a los trabajadores a medida que adquirirían la competencia necesaria. Y en varios casos, las compañías mismas se han mostrado dispuestas a pagar a la unidad de colocación por su asistencia, habiéndose utilizado los honorarios correspondientes para mejorar los programas de capacitación y formación de los organismos.

Los programas de formación y capacitación pueden, naturalmente, contribuir a los costos de administración del proyecto. No obstante, se puede argüir que el organismo tendría que pagar tales costos administrativos en cualquier caso y que lo mejor que se puede hacer es dedicarlos a actividades productivas. En la medida en que individuos capacitados encuentran empleos, contribuyen a la capacidad de la familia para pagar por los costos de la vivienda asegurando así la rentabilidad de la inversión realizada por el órgano de la vivienda. La recompensa por los programas de capacitación y colocación pudiera no ser

directa si bien éstos mejoran finalmente la condición social de la familia y contribuyen a la efectividad y eficiencia del proyecto.

Conclusiones

Los programas para crear oportunidades de empleo y generación de ingresos en proyectos de viviendas básicas no son, en el sentido estricto, elementos tradicionales de un programa de viviendas. Sin embargo, se han instituido en razón a que los diseñadores de proyectos han llegado a la conclusión de que el proyecto de vivienda del pobre de la urbe, no comprende la vivienda exclusivamente — frecuentemente, la vivienda es simplemente una función de la pobreza de la gente y si tal pobreza puede aliviarse, la vivienda probablemente también mejorará.

Hasta la fecha, el éxito de los programas concebidos para mejorar las condiciones de empleo y obtención de ingresos no ha sido espectacular. Parte de la dificultad puede atribuirse a la falta de experiencia y conocimiento por parte de las autoridades de la vivienda en la administración de tales programas. Como se muestra en las evaluaciones, los programas han tenido tendencia a ser esencialmente formalistas, superorganizados, académicos, burocráticos y, en resúmenes cuentas, irrelevantes a las condiciones reales existentes en las comunidades económicamente débiles.

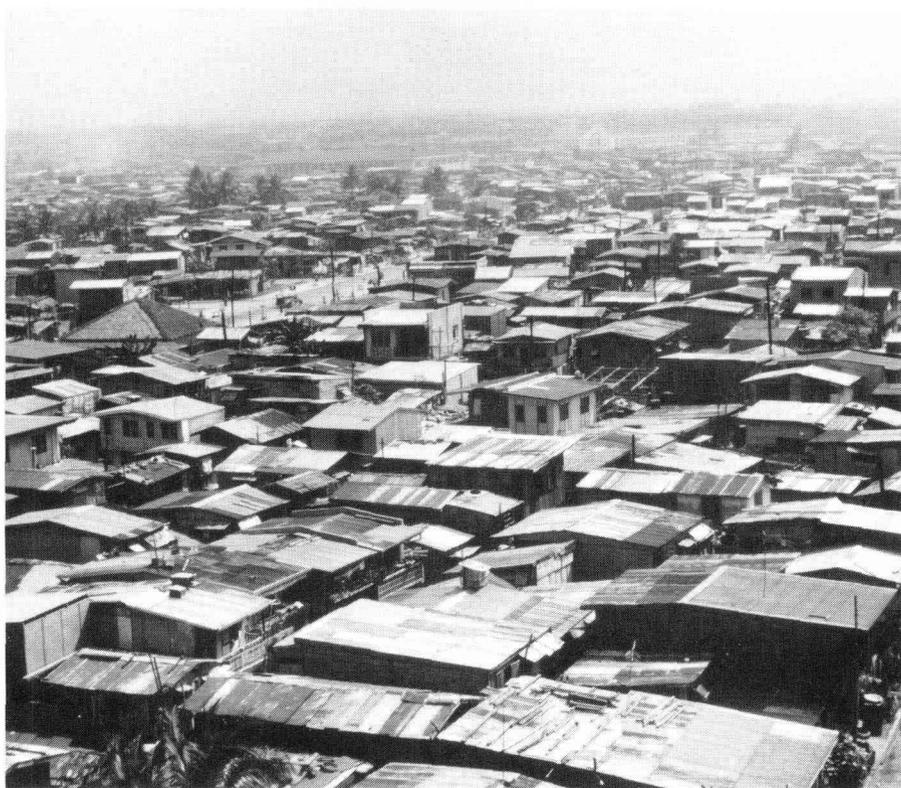
En razón a las dificultades encontradas con tales programas, se han formulado propuestas para eliminarlas de los proyectos de viviendas básicas. Se han efectuado estudios teóricos sugiriéndose que la vivienda básica es totalmente independiente de la pobreza; que en zonas de mesones y tugurios se puede hallar vivienda suficiente y confortable, y que familias con altos ingresos que habitan en zonas de mesones y tugurios no consideran necesariamente la vivienda como el concepto más importante en el que invertir su dinero. En consecuencia, un programa de viviendas no necesita considerarse como un esfuerzo para aliviar la pobreza. Los programas tendientes a remediar la pobreza pueden, por otra parte, no afectar la calidad de la vivienda.

Es muy apropiado aclarar estas distinciones teóricas aunque en las zonas de mesones y tugurios mismas las estrechas relaciones entre empleo, ingresos y calidad de vivienda son perfectamente evidentes. La recuperación de costo es uno de los indicadores más importantes del éxito de un proyecto y depende en gran medida de si los participantes tienen empleo y disponen de ingresos.

El si los programas de creación de empleos y generación de ingresos deberían o no ser competencia de los órganos de la vivienda o de otras instituciones es un problema aparte. Como ya se ha dicho, en ciertos programas de préstamos del Banco Mundial ha tenido tendencia a adjudicar sus responsabilidades a otros organismos. Lo que es importante es que los préstamos mismos incorporan elementos del programa que contribuyen a crear empleos y a generar ingresos. Si de la literatura existente sobre zonas de mesones y tugurios se puede sacar alguna conclusión práctica, es la de que la vivienda es sólo parte del conjunto socio-económico total que constituye la totalidad de la vida en las zonas económicamente débiles. El aislar lo relativo a la vivienda e interpretar los programas de albergue y servicio sólo en términos de la construcción de viviendas sería dar marcha atrás. En un mundo en el que la cifra de los económicamente débiles en las urbes crece con gran rapidez, éste es un paso que la sociedad no puede dar.

RECUPERACION DE COSTOS

6



El acceso a Tondo, Filipinas, era difícil antes de que se mejorara la red vial.

Los proyectos de viviendas evaluados en este estudio han mostrado grandes discrepancias en lo que respecta a recuperación de costos. Zambia y Senegal experimentaron altos índices de deudores morosos y de falta de pago. Por otra parte, en julio de 1980 El Salvador experimentaba solamente un 2,3% de deudores morosos en el total de su cartera. Con respecto a pagos de deudores morosos, sólo el 22,4% se hallaban retrasados en 90 días o más.

Las evaluaciones sugieren que la recuperación de costos está íntimamente ligada a cierto número de factores, entre los cuales los principales son: (1) niveles y tarifas de reembolso, (2) tipos de participantes seleccionados para el proyecto, (3) procedimientos y maquinaria para el cobro, y (4) función desempeñada por la comunidad en la recuperación de costos.

Existen naturalmente otros factores que favorecen o impiden la recuperación de costos. Un factor que se menciona con frecuencia es, por ejemplo, la falta de "voluntad política" por parte de las autoridades de la vivienda en cobrar los pagos correspondientes al proyecto. No obstante, un criterio en la identificación de los factores indicados anteriormente es la medida en que son susceptibles de "maniobrar" por las autoridades del proyecto (es decir, pueden regularse y manipularse para obtener mejores resultados). Los factores tales como voluntad política, que por definición pueden hacer poco excepto exhortar a pagar con más diligencia, no se consideran aquí en detalle debido a que pertenecen más al campo de la política que al de la administración y gerencia.

Niveles e Índices de Pago

Un factor crucial en la recuperación de costos es la determinación de cuánto debería recuperarse de los costos del proyecto. Y esto tiene relación directa con las condiciones del préstamo. La mayoría de los préstamos otorgados por el Banco Mundial para vivienda básica a mediados de la década de los 70 lo fueron a tasas de interés del 7 al 8% y por períodos de 20 a 25 años. Estos préstamos se hicieron más "benignos" por la inclusión de subvenciones, generalmente por la inclusión de capacitación y ayuda técnica, que no eran recuperables. Una práctica común fue también la de mezclar fondos concedidos por la Asociación para el Desarrollo Internacional con los del Banco Internacional para Reconstrucción y Desarrollo.

Los organismos responsables de la vivienda de los países en desarrollo por lo general prestan los fondos obtenidos del Banco Mundial a tasas de interés del 12% o más por períodos de 15 a 20 años. Lo más alto del interés y lo más corto de los períodos de restitución quedaban justificados por gastos administrativos, garantía contra la inflación y el deseo de no alterar las prácticas prestatarias existentes que por lo general eran menos benignas que los préstamos para viviendas. Los economistas de los países en desarrollo consideraban los fondos del Banco Mundial como "dinero muy costoso" en razón a que debería ser restituido en divisas durante un largo tiempo. Generalmente prefieren con-

diciones de restitución que reduzcan el elemento de subvención en tales préstamos.

Independientemente de cómo se calcule la tasa de interés y los períodos de restitución, el principal problema político con el que nos enfrentamos en proyectos de viviendas básicas es determinar si los costos de un proyecto deberían operarse en su totalidad o si todos o una porción solamente de tales préstamos debería subvencionarse. Se ha sugerido que debido a la naturaleza urgente de la necesidad de viviendas, de la poca habilidad del pobre de la urbe para pagar, la inhabilidad de las estructuras crediticias existentes para responder a las necesidades del pobre, y el hecho de que la vivienda básica genera beneficios que van más allá de la vivienda propiamente dicha, los subsidios y subvenciones están más que justificados. Sin embargo, aún cuando se acepten estos argumentos (y existen aquellos que se oponen tajantemente a aceptarlos), son varias las formas por las que los diseñadores de un proyecto pueden determinar si las subvenciones pudieran o no entretenerse en el proyecto.

En base a la experiencia adquirida en los diversos países, los subsidios y subvenciones en viviendas básicas pudieran verse afectados por factores tales como: (1) mezcla de fondos locales y extranjeros; (2) evaluación de la tierra; (3) tratamiento de costos de infraestructura; (4) costos administrativos.

Mezcla de Fondos

El alto costo de los préstamos internacionales puede mitigarse considerablemente por la selección de los fondos locales que pueden mezclarse con ellos. Todos los préstamos requieren "fondos de contrapartida" que pueden tener su origen en impuestos, fondos de capital, o fondos especiales y reservas. Pero debido a que los diferentes tipos de fondos locales también se ven afectados por variantes en cuanto a su "costo", el elegir si los programas de viviendas básicas deberían ser subvencionados o no (y si tal es el caso en qué medida) puede determinarse por los fondos que deben mezclarse con préstamos extranjeros.

Los países en desarrollo que cuentan con sistemas financieros operativos, disponen por lo general de fondos especiales tales como sistemas gubernamentales de seguro, fondos de pensiones, fondos de seguridad social o fondos fiduciarios. Debido a que el pago de estos fondos a los beneficiarios es por lo general diferido, tales fondos constituyen fuentes excelentes de fondos igualatorios "poco costosos" de los préstamos extranjeros. En Jamaica por ejemplo, todos los empleados gubernamentales y del sector privado han contribuido con el 5% de sus salarios respectivos a un fondo nacional fiduciario para la vivienda, al que la empresa contribuye con un 3% y el empleado con el 2% restante. Estas aportaciones se devuelven a los empleados al cabo de 5 años, pero mientras tanto pueden utilizarse para la construcción de viviendas básicas. En 1982 se propuso que si estos fondos se mezclaran con préstamos extranjeros su alcance sería mucho mayor y las subvenciones serían mucho más bajas que si se utilizaran fondos procedentes de imposiciones fiscales o de capital.

Valor de la Tierra

El costo de un proyecto de vivienda básica puede aumentarse o disminuirse por una decisión política sobre si los costos de la tierra deberían incluirse o no. Y esta decisión se ve fuertemente afectada por la filosofía gubernamental sobre el



Canal de drenaje anterior al Programa de mejoras de Kampung, Yakarta, Indonesia.

asunto. En El Salvador, donde la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima tuvo que adquirir la tierra para un proyecto a precios normales de mercado, el costo de dicha tierra se añadía al total del proyecto. Debido a su historia especial, Tondo, en Filipinas, cargó a los participantes en el proyecto una fracción solamente del valor real de la tierra si bien en proyectos posteriores de mejora comunitaria, el valor total de la tierra se incluyó como costo enteramente recuperable.

Costos de Infraestructura

Debido a que los gastos inherentes a la construcción de infraestructuras representan el grueso de los costos de un proyecto, la política acostumbrada es la de incluirlos en los costos de desarrollo recuperables. No obstante, es preciso considerar diversos factores, factores estos que pueden determinar si las subvenciones o subsidios están o no justificados.

Como indicado anteriormente, la mayoría de los proyectos más recientes comprenden actualmente infraestructuras separadas del lugar del proyecto tales como carreteras para conectar el proyecto a redes viales metropolitanas, agua y tuberías de desagüe así como canales de drenaje y conductos troncales. Estas infraestructuras no las usan solamente los participantes en el proyecto, sino que son accesibles a todos los residentes. Adeudar a un proyecto la totalidad de los costos de tales infraestructuras, sería, por lo tanto, injusto. Equivaldría a invertir el concepto de subsidios, en el sentido de que aquellos que pueden menos estarían ayudando a los más económicamente pudientes.

Se pueden utilizar los mismos argumentos en el caso de sistemas costosos de saneamiento por agua y sistemas de drenaje empleados en proyectos de vivien-



Canal de drenaje mejorado después del Programa de Mejoras de Kampung, Yakarta, Indonesia.

das básicas. Si los proyectos se conciben para clientes económicamente débiles solamente, los servicios de saneamiento tales como letrinas de pozos o pozos negros podrían considerarse suficientes. No obstante, en razón a que los proyectos deben considerarse en el contexto de una sociedad más amplia, se emplean niveles más altos de normas de saneamiento. Y, aquí también, el adeudar la totalidad de los costos de desarrollo a sistemas de este tipo sería poco equitativo para los participantes de un proyecto.

Costos de Gestión

Se requiere una gran burocracia para administrar un proyecto de viviendas básicas y una cuestión que es pertinente plantearse es la medida en que los costos de tal burocracia deberían añadirse a los de desarrollo.

En la mayoría de los países en desarrollo, las burocracias gubernamentales se pagan con fondos procedentes de la imposición fiscal. Sin embargo, muchos proyectos de viviendas básicas frecuentemente se consideran como "proyectos especiales" que requieren la organización de un órgano administrativo separado (p.e. la Unidad de Proyectos para Viviendas del Concejo Metropolitano de Lusaka, el Organismo para el Desarrollo de Tondo Foreshore y de Dagat-Dagatan del Instituto Nacional de la Vivienda). En El Salvador, en razón a que la FSDVM era una fundación privada y el programa de viviendas básicas constituía su actividad más importante, los costos de administración iban incluidos en los de desarrollo. En razón a que la inclusión de los costos de administración y de gestión entre los costos o gastos recuperables aumenta las cantidades que los clientes deben reembolsar, se ha argüido que éstos deberían ser subvencionados por el tesoro público. Después de todo, este es el procedimiento normal en la mayoría de los programas administrados por el gobierno.

Determinación de Niveles y Tasas

Las cuestiones de política planteadas anteriormente pueden influir sobre la medida en que el gobierno estaría dispuesto a subvencionar programas de viviendas básicas. Si la decisión recae en favor de subsidios, probablemente éstos se incluíran en subsidios de capital, es decir, que parte de los costos de desarrollos reales debería recuperarse. Pero aparte de este tipo de subsidio, los diseñadores de proyectos pueden también formular medios para incluir las subvenciones en los intereses en los proyectos. Y esto podría llevarse a cabo por la manipulación de los porcentajes de interés aplicados al período de restitución y decidiendo si los pagos efectuados como pago inicial serían cargados o no.

Un modo de subvencionar a los participantes en proyectos que necesitan ayuda para hacer que los proyectos les sean accesibles es aplicar tasas de interés variables a diferentes grupos económicos. Esta opción se utilizó en Jamaica; por ejemplo (Cuadro 3), donde las familias que sólo disponen de J\$3500 para un conjunto básico de vivienda se les carga un 4% de interés durante 30 años, a los que pueden permitirse invertir J\$30 000 se les aplica una tasa de interés de 8%

Cuadro 3. Niveles variables e índices de pago (J\$) (1982).

| Tipo de vivienda | Costo | Pago inicial | Tasa de interés (%) ^a | Pago mensual | Monto del subsidio de interés ^b | Monto del subsidio de capital ^c | Pago mensual ^d |
|--|-------|--------------|----------------------------------|--------------|--|--|---------------------------|
| Tipo A: solamente lote con servicios mínimos | 3500 | — | 4 | 16,71 | 5042 | 1155 | 20,58 |
| Tipo B: lote con todos los servicios | 6000 | — | 5 | 32,21 | 7360 | 2000 | 35,10 |
| Tipo C: lote con todos los servicios con 200 pies ² (18,58 m ²) de núcleo | 16000 | 1600 | 6 | 86,34 | 14410 | 5334 | 93,60 |
| Tipo D: lote con todos los servicios de 300 pies ² (27,87 m ²) de núcleo | 21000 | 3150 | 7 | 118,76 | 13639 | 7000 | 122,86 |
| Tipo E: lote con todos los servicios con 480 pies ² (44,59m ²) | 30000 | 6000 | 8 | 176,10 | 12426 | 10000 | 175,51 |

^aBasado en un período de 30 años.

^bDiferencia entre la tasa de interés aplicado (cuarta columna) y una tasa fija de interés del 10% por 30 años.

^cCalculado al 33% del costo total por unidad.

^dBasado en el costo total menos el subsidio de capital de 33%.

Fuente: PADCO (1981, p. 27).

durante el mismo período. Esto hace que la opción de vivienda básica sea accesible hasta familias incluidas en el 13 percentil de grupos económicos urbanos y aumenta la accesibilidad del proyecto.

Otro procedimiento para ampliar la permisibilidad económica y el acceso a los programas nacionales de vivienda es variando los porcentajes de interés que se aplican a lo largo del tiempo de la deuda. Así, los pagos durante los primeros 3 años de la deuda podrían fijarse en el 1% aumentando los intereses gradualmente durante los últimos años hasta un máximo de un 12%. De esta forma, los gastos de restitución del préstamo pueden hacerse más llevaderos durante el período de máxima dificultad, cuando las familias efectúan grandes inversiones en materiales de construcción, mobiliario, mano de obra u otros gastos conexos. La tasa variable durante estos períodos se basa en la suposición de que los ingresos de los participantes en el proyecto generalmente mejoran durante años venideros. El imponer una alta tasa cuando la familia puede permitirse mejor, hace el reembolso más fácil para los participantes. Lo más bajo de las tasas de interés durante los primeros años también significa que el proyecto sería más accesible a los más económicamente débiles.

En general, cuanto más largo sea el período de la deuda mayor será la cantidad que deba restituirse, aunque las amortizaciones regulares pudieran ser más bajas a corto plazo. Los diseñadores de proyectos pueden remediar esta situación para los participantes en los mismos, presentándoles la opción de pagar una entrada o cancelar lo que quede de la deuda antes de su vencimiento si cuentan con medios económicos para hacerlo. Y como indicado anteriormente, los ingresos de las familias que habitan las zonas más pobres son por lo general irregulares y sujetos a altos y bajos económicos. El permitir a los participantes en proyectos que cancelen sus cuentas durante sus mejores períodos no solamente resulta en una mayor eficiencia de recuperación de costos sino que ayuda considerablemente a los participantes en proyectos.

El tratar con problemas de porcentajes de interés y niveles de préstamos y restitución es solamente un medio técnico de asegurar la permisibilidad económica y el acceso a los proyectos. En general, los proyectos permisibles, si el resto de los factores se pondera por igual, no deberían experimentar problema alguno en la recuperación del costo de la inversión. No obstante, el acceso no puede garantizarse sin hacer frente a la cuestión de las subvenciones. Como se indicó en el Cuadro 3, las subvenciones pueden tomar la forma de manipulación de los porcentajes de interés o subvenciones de capital. Pero naturalmente, ambos enfoques pueden emplearse si el gobierno así lo desea.

Un aspecto que merece la pena subrayarse en el cálculo de porcentajes de interés y niveles de reembolso es la necesidad de incorporar la mayor flexibilidad posible para asegurar que los participantes en proyectos pueden devolver los préstamos. La literatura existente sobre colonias ilegales y mesones y tugurios ha revelado la condición irregular y determinada de los ingresos. Existen familias que encuentran más fácil invertir menos dinero más frecuentemente en razón a la pequeñez de su disponibilidad en metálico. Encuentran difícil efectuar pagos de cierta magnitud debido a la escasez de sus ahorros. Sin embargo, podrían efectuarse grandes pagos de una sola vez tales como el pago de entrada, por medio de transferencias y regalos de familiares y amigos. La determinación de prioridades en términos de qué facturas deberían o no pagarse se deciden diariamente. Todos estos factores deberían considerarse al establecer niveles de pago y porcentajes de interés sobre un préstamo. Probablemente ayudarían a una mejor recuperación de costos que por el establecimiento de

condiciones rígidas programadas de pago, generalmente preferidas por bancos y otras instituciones del sector público.

Selección de Participantes

Un buen método de asegurar la recuperación de costos en proyectos de viviendas básicas es por la selección cuidadosa de los participantes. Todos los proyectos de lotes con servicios en este estudio incorporaban criterios de elegibilidad de los participantes. Los factores incluidos en este criterio eran: ingresos familiares, condición familiar, residencia en el sitio del proyecto o en la ciudad, y buen carácter moral. En El Salvador se exige estar dispuesto a participar en trabajos de ayuda mutua. En Manila, sólo las familias incluidas en un censo tomado en 1973 y cuyas casas fueron "etiquetadas" en aquel entonces se consideraron elegibles para el proyecto.

La proporción del ingreso familiar que puede dedicarse a la vivienda parece ser a primera vista un elemento veraz en recuperación de costos.

No obstante, la evaluación de Zambia reveló que la morosidad y la falta de pago no estaban en absoluto en relación con los niveles de ingresos. En un estudio de tres proyectos en 1978, se observó que los índices de falta de pago eran del 72% en George y 61% en el proyecto 1. En efecto, se observó morosidad en los pagos tanto en las familias de altos como bajos ingresos. Dos sub-estudios posteriores confirmaron asimismo que la inhabilidad en pagar no constituía el factor principal en una gran proporción de las familias retrasadas en sus pagos. En primer lugar, se citó un estudio anterior de arrendatarios en Chawama. Este reveló que dichos arrendatarios tenían ingresos mucho menores que los participantes en el proyecto aunque sus índices de falta de pago eran muy bajos. En segundo lugar, un estudio de familias en otros proyectos de viviendas administrados por el Concejo de la Ciudad de Lusaka reveló que las familias en estos proyectos disponían de ingresos mucho mayores que los arrendatarios si bien sus índices de pago eran peores que los experimentados en Chawama, George y en los proyectos del Sitio 1.

Con respecto a condición familiar, las evaluaciones efectuadas en Senegal y Zambia, así como los estudios de Kenia y Jamaica, sugieren que los hogares de una sola cabeza de familia tienden a experimentar más dificultades en hacer frente a los pagos que las familias de constitución normal. Y esto es particularmente cierto en el caso de hogares encabezados por la madre. Los estudios también sugieren sin embargo que es lo bajo de los ingresos más que la condición de la familia misma lo que constituye el factor determinante en la inhabilidad en pagar. El requisito de ayuda mutua practicado en El Salvador forzaba a abandonar el proyecto a las familias encabezadas por mujeres. Asimismo, en Jamaica los hogares encabezados por mujeres mostraban un índice más bajo de participación en actividades de ayuda mutua y de autoayuda. En consecuencia, las dificultades en hacer frente a las demandas de restitución de préstamos podrían ser precisamente uno de los problemas confrontados por hogares encabezados por mujeres en proyectos de viviendas básicas.

La residencia anterior en el sitio de un proyecto (o en una comunidad específica en proyectos de lotes servidos) pudiera ayudar en la recuperación de

costos si se ejercen presiones tanto directas como indirectas para exhortar a los deudores morosos al pago de sus deudas. En El Salvador se observó que la participación en trabajos de ayuda mutua, aparte de los beneficios directos que reportó, tendía también a hacer que las relaciones de tipo social del proyecto fueran mejores. La experiencia del trabajo en conjunto, la exposición a la capacitación en conciencia social impartida por la FSDVM, y la resolución de problemas comunes en tanto que grupo, hizo que los vecindarios mostraran una mayor cohesión. Esta cohesión a su vez, podría haber sido causa de un mayor índice de pago en los proyectos.

No obstante, la correcta selección de participantes tiene que estar bien equilibrada entre habilidad en pagar y accesibilidad al proyecto. Si los altos índices en recuperación de costos se deben a que los participantes pueden pagar con facilidad, los proyectos entonces pudieran no obtener sus mejores resultados.

Mecanismos y Procedimientos de Cobro

La estructuración de niveles e índices de pago y la selección de los participantes en proyectos de viviendas básicas podría contribuir a una mejor recuperación de costos, si bien a la larga lo que ayudará a que se recuperen los costos de desarrollo son la institución de mecanismos efectivos y la aplicación de procedimientos correctos. En base a lo experimentado en diversos países, los factores más importantes que permitieron una buena recuperación de costos son: (1) información correcta sobre participantes en el proyecto; (2) aplicación de sanciones efectivas en casos de morosidad o falta de pago; (3) establecimiento de procedimientos claros para facturación, cobro, pago, registro, etc.; (4) determinación del grado de satisfacción con los servicios rendidos por la administración ; y (5) presión de la comunidad.

Información

La falta de información correcta ha demostrado ser uno de los factores más importantes atribuibles a altos índices en falta de pago. Esto se demostró en los resultados de un estudio realizado en Zambia en 1978; éste indicó que:

(1) Entre las familias que se hallaban retrasadas en sus pagos un 50% no sabía en qué medida o cantidad se hallaban atrasadas.

(2) Un 75% también de las familias en esta condición no sabía que el Concejo de la Ciudad de Lusaka se hallaba facultado para imponer sanciones por falta de pago.

(3) Un 15% aproximadamente de las familias que se hallaban retrasadas en sus pagos tenía la impresión de que sus respectivos patronos y empresas deducían los pagos correspondientes de sus salarios; otro 15% afirma no haber sido informado de la fecha en que debían comenzar los pagos; finalmente, otro 10% creía que no debían comenzar a efectuar los pagos hasta que se hubiera retirado la totalidad del préstamo o su casa estuviera terminada.

(4) Un 67% de los respondientes no sabía que los gastos por servicios en el proyecto se habían aumentado a K3,0/mes. Y de aquellos que sabían de tal aumento, el 94% no conocía la razón del mismo.

(5) Un 51% aproximadamente de los respondientes no recordaba haber concurrido a reunión alguna con respecto a condiciones sobre restitución del

préstamo; un 58% manifestó que ningún oficial del proyecto se les había dirigido acerca de presionarles para que se pusieran al corriente en sus pagos; y el 91% afirmó en el mismo sentido indicando que los líderes de la comunidad nunca les hablaban acerca de este aspecto de su atraso.

Incluso si suponemos que los participantes en el proyecto sufren de lapsos momentáneos de memoria en lo que se refiere a su falta de pago, la especificidad de los conceptos ignorados por los respondentes indica cierta falta de información. El estudio de Zambia reveló la necesidad de una buena información como mecanismo para la recuperación de costos. Es cierto que tal sistema puede ser costoso; no obstante, la mayor posibilidad de que se puedan recuperar más fondos hace que, aunque costoso, el sistema sea útil.

Uno de los problemas presentes en muchos proyectos de viviendas básicas consiste en la tendencia de las autoridades del proyecto de servirse de canales formales de comunicación para tomar contacto con los participantes. A pesar de que las investigaciones o sondeos efectuados revelaron que los índices de analfabetismo en tales comunidades son relativamente altos, se utilizaron con exceso periódicos locales y hojas informativas impresas así como cartas oficiales y reuniones organizadas de la comunidad. En áreas habitadas por familias de bajos ingresos, la comunicación debe basarse más en métodos no oficiales y diálogo directo. Por lo tanto, la diseminación o difusión de información selectiva a líderes no oficiales e influyentes podría ser un medio más efectivo de comunicación que el impreso o cualquier otro.

En lugar de servirse del medio impreso, numerosos organismos de la vivienda han observado que su propio personal se comunica más directamente con los participantes. La Autoridad para el Desarrollo del Proyecto Tondo Foreshore descubrió en un estudio realizado en 1979 que eran más los que se fiaban del personal del Órgano Nacional de la Vivienda que de publicaciones impresas o del órgano informativo oficial del proyecto. En este aspecto era de importancia especial la Oficina de Información y Relaciones Comunitarias la que se esforzó en establecer un contacto personal máximo tanto con los líderes como con los residentes de la comunidad. En El Salvador, los individuos considerados como *promotores oficiales* o "animadores" de la FSDVM resultaron ser las fuentes más fidedignas de información. Por medio de reuniones de pequeños grupos, diálogos directos con individuos y familiares y por su simple presencia en la zona del proyecto, los trabajadores de desarrollo comunitario de la FSDVM se han establecido como verdaderas fuentes informativas.

Los especialistas en comunicaciones han aplaudido ya hace tiempo el modelo de comunicación de "doble vertiente" como un enfoque eficaz en relaciones comunitarias. Según este modelo, los mensajes inicialmente presentados a través del medio impreso pueden reforzarse con relaciones interpersonales con líderes comunitarios, personal de los órganos de vivienda o "influyentes" quienes prestan su apoyo a los mensajes. Los gerentes de proyectos interesados en mejores índices de recuperación de costos podrían hacerse eco de este enfoque. Por la aclaración previa de los mensajes y reforzándolos después con enfoques personales podrían muy bien mejorar sus índices de cobro.

Sanciones

Algunas autoridades de la vivienda no desean aplicar sanciones negativas para obtener una mejor recuperación de costos. No obstante, los participantes

en proyectos por lo general comprenden que tales sanciones forman parte de los acuerdos contractuales que han firmado. Cuando las consecuencias de sus acciones se les explican en detalle, por lo general no experimentan dificultad alguna en dar cumplimiento a las reglas y reglamentos del proyecto. Después de todo, la mayoría de ellos saben y están convencidos de que los proyectos de viviendas básicas se han concebido para su beneficio y están ciertamente mejor que en las colonias ilegales, mesones y tugurios que abandonaron.

En lo que respecta a sanciones, se pueden formular “varias reglas”. Primero, las sanciones deberán considerarse justas y equitativas tanto por los participantes como por los gestores del proyecto. Segundo, deberán ser aplicables. En tercer lugar, tanto la acción como sus consecuencias deben comunicarse a todos los participantes para que queden perfectamente comprendidas. La administración deberá estar dispuesta a poder aplicar las sanciones con rapidez y de forma inequívoca. Finalmente, a pesar de todo lo anterior las sanciones de deberán aplicarse en cada caso de forma individual para que los méritos y faltas de cada caso puedan separarse ordenadamente con objeto de que las reglas y reglamentos no se apliquen a ciegas.

La seguridad en lo justo de los reglamentos o sanciones requiere máxima participación comunitaria. No es suficiente extraer algunas reglas de contrato normales de arrendamiento y esperar que éstas satisfagan a los participantes de proyectos básicos de vivienda. El individuo de bajos medios económicos vive en un mundo en el que las ocasiones constituyen la regla y en el que apelar a la caridad, a la piedad o a la moralidad por una parte, y por otra a la fuerza y al uso de la violencia son igualmente importantes en toda negociación. Asimismo, existe una fuerte tendencia en los beneficiarios de proyectos a minimizar los costos y las dificultades que encierra la propiedad de una casa, especialmente al principio cuando aún no ha desaparecido el estado de euforia por haber sido incluido en el proyecto. No es sino más tarde cuando empiezan y se sienten las dificultades.

Esto no quiere decir que los económicamente débiles no ponen en juego mañas y artificios más o menos propios; simplemente tienen un orden diferente de prioridades. Sus escasos recursos se ven acosados por numerosas demandas, y es simplemente lógico que los dediquen a usos sobre los que se ciernen las menores sanciones negativas posibles. Si las autoridades del proyecto dan la impresión de que no son capaces de aplicar sanciones — o lo que es peor, que no están dispuestos a obligar su cumplimiento — serán ignorados.

En Zambia, por ejemplo, uno de los mayores obstáculos en la recuperación de costos reside en una provisión de la ley de la vivienda que podría interpretarse de forma que implique que las sanciones solamente podrían utilizarse por el Concejo Municipal en el caso de familias demandadas ante los tribunales por “incumplimiento de contrato.” A sabiendas de lo difícil, costoso, complejo y del tiempo que requieren tales casos judiciales, esto ha hecho que la recuperación de costos en los proyectos se haya visto adversamente afectada. La obtención incluso de una opinión legal sobre esta provisión específica requirió un tiempo considerable. Mientras tanto, la morosidad y las faltas de pagos en los proyectos de Zambia se han ido acumulando.

Donde las sanciones pueden aplicarse por la vía administrativa — y deberían serlo lo más posible — una acción rápida y decisiva es la forma más eficaz. Los retrasos y las vacilaciones pueden interpretarse como falta de voluntad por parte de la gerencia del proyecto en la aplicación de sanciones. En algunos casos, pudiera ser necesario proseguir unos cuantos casos por vía legal como indica-

ción a otros de que las reglas se aplicarán con rigor.

Uno de los peligros relacionados con una aplicación activa de sanciones es que la comunidad pudiera volverse contra los gerentes del proyecto en tanto que grupo, lo que podría resultar en una confrontación no productiva. Por lo general, esto puede minimizarse explicando que las condiciones de los acuerdos contractuales estaban claras para ambas partes contratantes. Pudiera ser un tanto maquiavélico, pero el aislamiento de aquél en contra de quien se apliquen sanciones pudiera llevarse a cabo indicando los peligros de tolerar violaciones contractuales contra la totalidad del proyecto. Este tipo de explicación pudiera hacer que la comunidad presione al deudor delinciente en lugar de a la dirección del proyecto.

Tomando como base las experiencias obtenidas en Filipinas y Zambia, uno de los problemas más comúnmente experimentados en la recuperación de costos fue el no aclarar las condiciones bajo las que se aplicarían las sanciones. En Zambia, tomó casi dos años el que los participantes en el proyecto quedaran completamente informados de sus obligaciones reales (cuánto deberían pagar, cuándo, dónde, en qué forma y porqué).

En las Filipinas, lo largo y tendido de los debates y discusiones sobre la tierra en el proyecto Tondo Foreshore imposibilitó a la dirección el establecimiento de un calendario de pagos. Incluso después de haberse decidido que la tierra se vendería sin restricciones a los participantes del proyecto, se continuó debatiendo la cuantía de los costos de desarrollo que deberían cargarse, lo que aún dificultó más la tarea del cobro. Mientras tanto, los participantes se acostumbraron a no pagar las cargas del proyecto. En Zambia, esta creencia se hizo tan popular que la dirección del proyecto quedó desprovista de "voluntad política" para cobrar. El crecimiento y expansión de este sentimiento sólo hace que la recuperación de costos sea a la larga mucho más difícil.

Incentivos

Para contrarrestar los posibles efectos negativos de las sanciones, las autoridades del proyecto pudieron establecer incentivos para premiar a aquellos que efectúen sus pagos en forma regular o incluso los adelanten. Ejemplos de tales incentivos comprenden:

(1) Pago de una tarifa menor si los participantes pagan antes de una fecha determinada o en la fecha misma. Entre los económicamente débiles, un centavo de ahorro tiene su importancia. Si pueden ahorrar algo pagando a tiempo, ello les estimulará a hacerlo de forma regular.

(2) Aplicación de un descuento (o devolución en metálico) si los participantes pagan ante de la fecha requerida. Como ya se ha indicado los ingresos de los participantes frecuentemente son irregulares, por lo que si pueden efectuar economías significativas pagando sus deudas anticipadamente durante tiempos de prosperidad, ello les animará a hacerlo. La gerencia de proyectos puede permitirse otorgar descuentos o devoluciones por pagos adelantados ya que ello economiza en costos de administración.

(3) No aplicación de intereses y otras cargas si un participante paga la totalidad. Y en este caso también, esto no resultará oneroso para la dirección del proyecto en razón a las economías resultantes en los costos de administración y dirección.

(4) Reconocimiento público de familias con buenos antecedentes de pago. Esto puede revestir la forma de certificados y premios, publicación de los

mismos en periódicos comunitarios o ceremonias para otorgarlos durante reuniones de la comunidad.

(5) Reconocimiento público de vecindarios con buenos antecedentes de pago. El aspirar a los premios distribuidos podría crear competición entre la comunidad, creando en el proceso una presión comunitaria sobre las familias.

(6) Reconocimiento público de líderes comunitarios cuyos vecindarios han demostrado ser buenos pagadores. Esto podría crear también una competición amistosa resultando en presiones para mostrar mejores antecedentes en recuperación de costos.

Estudios sociológicos efectuados entre familias habitantes de colonias ilegales, mesones y tugurios, indican que las familias frecuentemente se sienten un tanto molestas a causa de sus deudas. Cuando pueden, éstas siempre pagan al contado. Pero quizás en razón a que su vida está repleta de presiones e incertidumbre, la idea de deudas a largo plazo les pesa sobremanera haciendo que se sientan incómodos a causa de su deuda. Para una familia humilde que cuenta con muy poco más que su honor y reputación, la acusación de "mal pagador" es una provocación muy seria. Todos esos factores predisponen a los participantes en proyectos para los económicamente débiles a que paguen sus deudas a tiempo o antes de su vencimiento. Los administradores de proyecto deberán ser suficientemente flexibles y, (por medio de incentivos, que ya son alentadores de por sí) premiar el pago oportuno o adelantado.

Merece la pena tener presente que lo bajo de los ingresos que se perciban no es sinónimo de inhabilidad en pagar. Si el individuo cuenta con medios pagará y lo hará por adelantado. Un dato interesante de la investigación realizada en Lusaka donde los deudores morosos eran cosa común fue el siguiente:

En todas las zonas del proyecto la proporción de la deuda mensual pagada es constantemente mayor que la proporción de los que pagan mensualmente. Ello es debido a que algunos participantes efectúan pagos adelantados especialmente por el uso de participación en el Fondo de Previsión Nacional de Zambia.

Dicho de otro modo, a pesar de los numerosos factores que influyen sobre la mayoría de los participantes en proyectos a no pagar sus amortizaciones regulares, aquellos que lo hacen lo realizan incluso por adelantado (Sanyal et al. 1981).

Procedimientos de Cobro

Según hemos dicho antes, cualquier individuo encontrará excusas para no pagar sus facturas si los procedimientos o consecuencias de no hacerlo no están claros. Uno de los obstáculos principales en la recuperación de costos consiste en la falta de información acerca de cuándo y dónde se debe pagar. Y en muchos casos las autoridades del proyecto esperan que los interesados se apersonen en sus respectivas oficinas a pagar sus cuentas. Un estudio de familias morosas en Zambia arrojó la información siguiente:

Un 7% aproximadamente de los respondientes manifestó que se había dado el caso de que habiendo ido a las oficinas del cajero a efectuar el pago mensual, encontraron éstas cerradas; el 9% manifestó que el no haber efectuado los pagos se debía a que la cola era excesivamente larga y otro 7% tuvieron que volver repetidamente por ausencia del cajero correspondiente a su bloque, mientras que otros cajeros empezaron a aceptar el cobro.

Podría decirse que tales razonamientos son simplemente excusas. No obstante, lo específico de la razón indica que pudiera muy bien basarse en experiencia real (Sanyal et al. 1981).

Enfrentados con problemas de procedimiento, las autoridades del proyecto de Zambia intentaron varios enfoques. En el caso de participantes con empleo regular, se dispuso que los cobros correspondientes se efectuaran por medio de deducciones en la nómina de pago. Esto dió bastante buen resultado aunque con algunos problemas. En algunos casos los empleados omitieron firmar los acuerdos pertinentes para permitir la deducción. En otros casos pequeñas empresas arguyeron que era un trabajo excesivo el retener las sumas percibidas y remitirlas después al órgano de la vivienda. Las autoridades del proyecto resolvieron este problema solicitando que las retenciones percibidas se depositaran en un banco el que posteriormente acreditaría tales fondos en la cuenta correspondiente.

Otro enfoque intentado fue el autorizar a los líderes comunitarios (representantes del Partido Unido de Independencia Nacional en el poder) efectuar los pagos en sus propias vecindades. Y esta medida fue aplaudida por un 24% de los respondentes. No obstante, un 68% de los hogares dijeron que preferirían pagar a los oficiales del Concejo Municipal de Lusaka. Muchos de éstos expresaron cierta falta de confianza en los líderes de dicho partido político.

En base a las experiencias en diversos países, está eminentemente claro que un procedimiento eficaz para la recuperación de costos podría requerir los siguientes elementos:

(1) Cada familia debería recibir un documento escrito indicativo de la totalidad de su deuda, la suma mensual a pagar, qué parte de dicha suma se atribuye al pago del interés y qué parte a amortización de principal, fecha de vencimiento de cada pago y dónde puede efectuarse el pago. Este documento debería también indicar claramente cualquier incentivo o sanción que pudiera ser aplicable.

(2) Si la familia no puede pagar a tiempo, se debería seguir un procedimiento específico rutinario siempre que sea posible. Por cada pago debido y no recibido debería efectuarse una visita personal por un representante de la vivienda. En el caso de dos pagos debidos debería enviarse o entregarse en mano una nota indicando penalidades y sanciones pertinentes. Cuando sean tres los pagos debidos podría coordinarse una sesión de asesoría con un oficial del órgano de la vivienda. La morosidad en exceso de cuatro pagos debería poner en ejecución procedimientos formales de reposesión, desahucio del proyecto, incauto de mobiliario y otra parte del activo familiar precintado de la vivienda y negación de acceso a la misma. Y no es preciso indicar que estos procedimientos deberían indicarse claramente a todos los participantes por adelantado.

(3) Para las familias que pagan regularmente, o aquellas que pueden pagar por adelantado, debería prepararse una lista de incentivos. Por ejemplo, las familias que paguen 15 días antes de la fecha de vencimiento podrían beneficiarse del 10%; aquellas que efectúen el pago con uno o más meses de antelación descuentos del 20%; y a los que paguen la totalidad de la deuda podría perdonársele el interés y otorgárseles un descuento del 25%. Estos son simplemente ejemplos; las tarifas y cantidades exactas pueden calcularse con arreglo a la condición de cada país.

En base a lo que se sabe sobre actitudes crediticias en colonias ilegales/mesones y tugurios, es necesario mantener un contacto frecuente o regular entre

acreedores y deudores si se pretende que la recuperación de costos sea efectiva. Debido a numerosas exigencias competitivas sobre los ingresos de las familias económicamente débiles, es preciso ejercer una presión constante sobre las mismas para recordarles la obligatoriedad de sus pagos. Este es el secreto subyacente en los altos índices de recuperación de costos por los propietarios de mesones y tugurios y aquellos que se dedican a vender a plazos en las barriadas pobres.

En las Filipinas son muchos los comerciantes locales que visitan regularmente las zonas económicamente débiles vendiendo productos y servicios a plazos. Tradicionalmente éstos eran comerciantes de la India quienes genéricamente eran conocidos como "Bombay". Sus productos comprendían los paraguas negros tradicionales, tejidos, vestidos, alfombras, y platos de plástico. El comerciante de "Bombay" visita la comunidad donde trabaja casi diariamente y las familias pueden pagar cantidades tan ínfimas como P1, o incluso menores, y el comerciante deduce esta suma del saldo deudor. Si bien las cantidades individuales pueden ser pequeñas, el hecho de que son muchas las familias endeudadas con el comerciante, hace que sus viajes diarios sean provechosos. Las autoridades de la vivienda pueden obtener lecciones de este método de efectuar transacciones. Algún procedimiento de cobro a la semejanza del comerciante "Bombay" pudiera dar mejor resultado que aquel por el que se espera que las familias se personen en las oficinas del órgano de la vivienda para verse contrariados al comprobar que las oficinas están cerradas o que el cajero no se encuentra disponible.

Insatisfacción con los Servicios

Una razón común a todos los que han rehusado pagar las cargas del proyecto es la insatisfacción con las condiciones existentes y esto es especialmente aplicable a las cargas por servicios si bien puede también afectar a las amortizaciones.

En Tondo, por ejemplo, el Organismo Nacional de la Vivienda no ha podido cobrar los alquileres en las viviendas denominadas Old Vitas en razón a que sus ocupantes prometieron no pagar hasta que se les suministre agua, hasta que se desatasque el sistema de saneamiento, se reparen las goteras en los tejados y hasta que se reparen las paredes y ventanas destrozadas por actos de vandalismo. Una insatisfacción justificaba su oposición a mayores gastos por servicios por agua, alumbrado público y recogida de basuras en Lusaka:

Un 75% de los respondientes, que tenía noticia del aumento inminente, consideraron que no era justo que el HPU les requiriera pagar cuando sólo la vía principal está alumbrada, así como por la recogida de basuras cuando el hecho es que tal recogida de basuras no se produce. Un 18% de los respondientes manifestó asimismo que tal aumento era excesivo y que la mayoría de la gente no podría pagarlo.

Así pues sucedió que la tarifa por cargas por servicio disminuyó en razón a que los participantes no estaban satisfechos con los servicios proporcionados.

Si bien la insatisfacción de la comunidad puede ser negativa para el proyecto también puede redundar en su beneficio.

El enfoque sobre quejas específicas tales como por los servicios, produce el efecto de organizar y movilizar los recursos de la comunidad. Tiende también a identificar los líderes quienes se convierten en puntos focales de acción común.

La gerencia de un proyecto que actúa con sensibilidad puede aprovechar la existencia de problemas y líderes y utilizar éstos para resolver problemas de gestión comunitaria. De estas interacciones puede surgir un mejor sistema para la recuperación de costos.

Presiones de la Comunidad

En diversos proyectos de viviendas básicas, la cooperación de la comunidad ha demostrado ser un aliado potente en la recuperación de costos. En Zambia los participantes pueden pagar las cargas mensuales a los líderes de la comunidad. En El Salvador se requiere de los líderes de la comunidad que visiten y requieran el pago de las familias morosas. En las Filipinas se exhorta a los líderes a que difundan información acerca de cargas del proyecto en sus propios vecindarios, esperándose de ellos que presenten retroinformación sobre la reacción de la comunidad y sus sentimientos a la gerencia del proyecto.

En Zambia se ha intentado un método más bien único de emplear presión comunitaria para forzar el pago de cargas por servicios. Los participantes en proyectos en Lusaka se organizaron en grupos de unas 25 familias cada uno. Se pidió a las familias que pertenecían a una organización comunitaria que firmaran un acuerdo por el que serían colectivamente responsables por el pago de las cargas. En otras palabras, si una o más de dos familias pertenecientes a un grupo dejaban de pagar las cargas por servicios, todo el grupo sufriría ya que se suprimirían los servicios a toda la comunidad. La teoría se cifraba en que como toda la comunidad sufriría si sólo una familia dejaba de pagar, todos los miembros de la comunidad se ayudarían mutuamente aportando cantidades extras para ayudar a aquel miembro que temporalmente era incapaz de hacer frente a tal pago. Y si por otra parte la inhabilidad en pagar no fuera debida a falta de recursos, otros miembros de la comunidad podrían ejercer presión para que la familia delincuente pague como es debido.

Una evaluación del sistema de presión comunitaria no dió buenos resultados. Las familias que pagaron sus tarifas religiosamente se quejaron amargamente de que se les trataba injustamente. Sostuvieron que no sabían quienes eran las familias delincuentes, por lo que no podían ejercer presión sobre las mismas. En cualquier caso, las autoridades del proyecto no informaron a los líderes comunitarios acerca de los miembros delincuentes y la brusca supresión de servicios comunitarios sólo provocó ira. Las comunidades así airadas, en lugar de hacer presión sobre sus miembros emplearon sus energías en contra de la gerencia del proyecto. Algunas fuentes públicas se abrieron por la fuerza, lo que resultó en agua desperdiciada y equipo destrozado. Las condiciones de sanidad en las comunidades "castigadas" también se deterioraron debido a que los participantes comenzaron a utilizar pozos artesianos de aguas de superficie para beber una vez que las fuentes se cerraron.

La experiencia de Zambia reveló por lo tanto que la presión comunitaria puede ser una arma de dos filos. Cuando se emplea prudentemente los participantes se esforzarán en aportar honor y orgullo a sus comunidades respectivas, y competirán con otras en mostrar los mejores antecedentes de pago. Pero cuando el orgullo de la comunidad se gira contra la gerencia del proyecto, los resultados pueden ser desastrosos. Por lo tanto, el empleo de presión sobre la comunidad para alcanzar la finalidad del proyecto se aplica mejor utilizando enfoques positivos más creativos. Los incentivos en lugar de sanciones, podrían producir mejores resultados.

La Cuestión de Subsidios o Subvenciones

El concepto recuperación de costos es el reverso de la cuestión de subsidios o subvenciones ya que está directamente relacionado con capacidad económica. La recuperación de costos del proyecto no será muy difícil si todos los participantes en el proyecto se los pueden permitir. En el caso de los más pobres, la recuperación de costos también será factible si las autoridades del proyecto deciden subvencionar la diferencia entre los verdaderos costos de desarrollo y los que dicho pobre puede permitirse.

Uno de los principios a los que se atienen los organismos de financiamiento y los gobiernos con respecto a proyectos de viviendas básicas es el de que todos los costos de desarrollo deben recuperarse. Y la total recuperación de costos queda justificada en nombre de la reapplicabilidad. Se arguye que se podrán lanzar más proyectos si éstos se autofinancian y no consumen valiosos recursos nacionales.

En aquellos países donde el concepto de justicia social es un problema latente, la recuperación total de costos se ha puesto en tela de juicio. Los estudios realizados en tales países han demostrado que a la vivienda, a la infraestructura y otros servicios para hogares de ingresos medios y altos no se les aplica la totalidad en la recuperación de costos. Por lo contrario, tales servicios disfrutaban de subsidios y subvenciones considerables. En vista de esto, ¿cuál es lo equitativo de políticas que exigen una recuperación total de costos en los proyectos de viviendas básicas para el pobre cuando las viviendas y otros servicios para los ricos disfrutaban de altos subsidios?

Un país en el que se ha suscitado el problema de la recuperación de costos en viviendas básicas ha sido Zambia. Un estudio realizado en 1978 reveló que el gobierno de Zambia invierte aproximadamente K95,1 millones por año en subvenciones para viviendas (aproximadamente K29,8 millones por parte del gobierno central, K4,6 millones por los gobiernos locales y K60,7 millones por los gobiernos paraestatales) (Sanyal 1980). Tales subvenciones consisten en: (1) subvenciones por vivienda para empleados públicos y empleados propietarios de sus casas; (2) subvenciones para arrendatarios que comprenden (a) subvenciones en metálico para arrendatarios quienes alquilan sus viviendas en el mercado normal, (b) subvenciones en especie para empleados que viven en casas que les fueron alquiladas por sus patronos, y (c) subvenciones en especie para empleados que viven en viviendas propiedad de sus patronos; y (3) préstamos hipotecarios con bajo interés.

El estudio reveló que un 93% aproximadamente de los 70 540 empleados públicos de Zambia reciben algún tipo de subvención de vivienda. La determinación de tal subvención depende de categoría profesional, salario, años de servicio, tamaño de su familia y otras consideraciones. Por lo general, a mayor categoría del empleado público mayor el volumen de la subvención.

Las lagunas sociales existentes entre el rico y el pobre de Zambia es muy ancha. Se ha considerado que en términos generales, un 10% de todos los hogares de Zambia acaparan 40% de todos los ingresos, mientras que el 90% de la población se reparten el 60% restante. Esta desigualdad social corre paralela a las subvenciones por vivienda. El estudio de 1978 demostró que el 10% de los empleados públicos de mayor categoría recibió el 50% de la subvención, y el 90% restante recibió solamente el otro 50%.

Las subvenciones de vivienda para empleados públicos en Zambia son reminiscentes de las tradiciones del servicio público colonial cuya política era la de

umentar los salarios con ciertos privilegios y dádivas para atraer al servicio civil a los mejores y más competentes. Cuando los empleados públicos del servicio civil colonial fueron reemplazados por nacionales de Zambia después de la independencia, éstos no se cortaron o redujeron los salarios y privilegios heredados de sus predecesores. Por el contrario, tales subvenciones fueron en aumento.

La práctica continua de subvencionar la vivienda de los que menos lo necesitan y el exigir una completa recuperación de costos de los más económicamente débiles se ha puesto en tela de juicio en Zambia en razón a que ha producido los efectos siguientes: (1) la diferencia entre los beneficios que reciben los pobres y los más acomodados ha venido haciéndose mayor creándose la posibilidad de tensiones de clases; (2) el acceso a la vivienda por parte de los más pobres, quienes sólo pueden encontrar trabajo en el sector informal, se hace cada día más difícil en razón a que la propiedad está íntimamente relacionada con el trabajo; (3) en Zambia el aspirar a la posesión de la propia vivienda no se fomenta debido a que los empleados que reciben altas subvenciones por alquileres no hallan incentivo en poseer su propia casa; y (4) para los de mayores ingresos, la vivienda es un recurso "excesivo" dado que ocupan casas que son excesivamente costosas para sus necesidades — cosa que no podrían hacer sin las subvenciones que reciben.

Aunque estas líneas han subrayado las condiciones existentes en Zambia, en realidad no son radicalmente diferentes de las prevalentes en otros países en desarrollo. Las subvenciones pudieran ser más indirectas pero, siguen siendo considerables. Aparte de los subsidios que hemos discutido sobre Zambia, existen también otras formas tales como un mayor acceso al fondo de pensiones, ahorros y asociaciones de préstamos, así como a fondos fiduciarios para la construcción, hipotecas exentas de intereses y subvenciones deductibles de impuestos cuando la casa propia se emplea asimismo como lugar de trabajo. Además de todos estos subsidios por servicios para las familias urbanas más pudientes, éstos también son invariablemente más económicos. Se ha demostrado que el costo de la electricidad para el pobre de la urbe es invariablemente más alto debido a que el consumo raramente se mide y el pobre se ve obligado a pagar por los riesgos corridos por los "empresarios", quienes clandestinamente lo proporcionan. El agua es asimismo diez veces más cara para el pobre del centro urbano ya que tiene que adquirirse de vendedores itinerantes en lugar de recibirse directamente por cañerías a sus hogares.

Es una de las ironías prevalentes en las zonas urbanas en los países en desarrollo que los más desheredados de la fortuna deben pagar el costo total por lo poco que poseen, mientras que aquellos que disfrutan de servicios normales pagan relativamente poco. El principio de la recuperación total de costos es válido. No obstante, debería ajustarse para que signifique recuperación total de costos después de incorporar los subsidios debidos a los participantes en el proyecto. Hasta que se llegue a una decisión equitativa, será sumamente difícil realizar una recuperación de costos efectiva en razón a que la justificación moral de tales cargas no se ha demostrado.

DESARROLLO COMUNITARIO

7



La calle se convierte en parque de recreo en un tugurio corriente de Tondo, Filipinas.

El desarrollo comunitario es el proceso por el cual el individuo participa, se organiza y moviliza para el alcance de objetivos comunes. En casi todos los proyectos de viviendas básicas existe una unidad de desarrollo comunitario que comprende sociólogos, trabajadores sociales, especialistas de la información y "animadores" de la comunidad. Por lo general tal unidad realiza una función de investigación (recopilación y análisis de datos seguida de su disseminación). También realiza organización de la comunidad, trabajo de enlace con otros organismos, capacitación y evaluación de proyectos.

Debido a que los enfoques hacia el concepto de vivienda básica necesitan un alto grado de explicaciones, motivación, capacitación y movilización, el desarrollo de la comunidad tiene una función importante en los programas. Durante la vida de un proyecto, los trabajadores de desarrollo comunitario pudieran ser los primeros en entrar en una comunidad para recopilar datos sobre los que basar los programas. Pueden jugar un papel activo en la ejecución de los componentes de programa tales como ayuda mutua, proyectos para generar ingresos o trabajo de construcción por grupos. Pudieran asimismo ser los últimos técnicos en abandonar la comunidad, arreglando los detalles de última hora o transfiriendo la responsabilidad del proyecto a grupos comunitarios y, frecuentemente, realizan las evaluaciones posteriores a la terminación del proyecto.

El desarrollo comunitario es muy importante para asegurar que las necesidades y deseos de los participantes se incorporan en los programas de vivienda básica. Una unidad de desarrollo comunitario puede contribuir a obtener esto por la organización de participación de la comunidad durante la fase de formulación de proyecto. El desarrollo comunitario también pudiera reducir los costos de los proyectos exhortando a los participantes a que empleen los conceptos de ayuda mutua y auto-ayuda en la ejecución del proyecto. Pueden organizar el trabajo de grupo o los esfuerzos de varios individuos para establecer recursos de contrapartida con los que igualar el financiamiento exterior. Cuando el desarrollo comunitario puede crear un espíritu de comunidad vibrante y activo puede facilitar también la coordinación de esfuerzos públicos y privados.

En los países en desarrollo frecuentemente tanto la vivienda como los servicios urbanos básicos son responsabilidad de numerosos organismos. Los conflictos de jurisdicción entre tales organismos pueden aunarse por un programa activo de desarrollo comunitario que fomenta el "gobierno al nivel más bajo."

Finalmente, el desarrollo comunitario busca facilitar el traspaso final de los proyectos a los gobiernos locales y a la comunidad local. Ello requiere el desarrollo de pericia de grupo y habilidad ejecutiva en la comunidad. Se necesitan programas de capacitación para desarrollar liderazgo local y la movilización de recursos locales. El desarrollo comunitario busca animar la autodependencia en la operación y mantenimiento continuos de servicios básicos. Por medio de la capacitación y fomento de empresas económicas, el desarrollo comunitario puede mejorar la base económica de la comunidad,

asegurando así que ésta será económicamente autosuficiente en un futuro con un mínimo de apoyo externo.

En la formulación y ejecución de programas de viviendas básicas, numerosos órganos de la vivienda han descubierto que sólo pueden ignorar a su propio riesgo los deseos y recursos de los participantes. Los programas de viviendas que han intentado "producir y entregar" unidades de vivienda han acabado como descalabros costosos. Las ciudades de los países en desarrollo están sembradas de restos desguazados y vandalizados de proyectos que se han producido para el pueblo pero no en conjunción con él. Existen numerosas y hermosas piezas arquitectónicas que han permanecido desocupadas por ser inhabitables. Por el contrario, tenemos horribles barrios que son dinámicos y operantes a pesar de los repetidos esfuerzos para demolerlos. Son comunidades humanas vivientes más que artefactos estéticos "adorables" construidos por las autoridades de la vivienda.

Organizaciones Comunitarias

La teoría convencional sobre la toma de decisiones se centra en el individuo, aunque entre el pobre de la urbe la comunidad es frecuentemente una unidad más productiva. Cuando se incorpora a una acción de grupo, los resultados son frecuentemente mayores que la suma de los actos individuales. Afortunadamente para los diseñadores de proyectos de viviendas básicas, raramente pueden permitirse el lujo de una planificación sin restricciones para clientes de bajos ingresos. Dondequiera que se congrega el pobre, crea para sí redes complejas de interacciones sociales que proporcionan la energía con que ellos realizan sus objetivos comunes.

Un factor importante en la formación comunitaria del pobre de la urbe es su capacidad para organizarse (algunos dicen, incluso para "superorganizarse"). En un estudio efectuado en Tondo mucho antes de que el Banco Mundial decidiera apoyar un proyecto de mejora comunitaria, un estudio indicó que en la superficie ocupada por unas 2000 familias existían no menos de 20 organizaciones, de las cuales 12 estaban legalmente constituidas (Laquian 1966). En otros países se informó de los mismos resultados (Mangin 1970), donde recibieron especial atención las "invasiones" en organización comunitaria así como en programas de desarrollo comunitario (Clinard 1966).

La observación de los participantes mismos ha indicado que, incluso en proyectos en los que los participantes proceden de comunidades diversas, las organizaciones comunitarias brotan de forma espontánea. Los lazos sociales evolucionan influidos por factores tales como proximidad física (vecinos inmediatos tienen tendencia a convertirse en amigos); intereses comunes (las familias con hijos llegan a conocerse a través de éstos); características comunes (participantes que hablan el mismo dialecto, aquéllos que proceden de la misma ciudad o lugar); y actividades comunitarias (la celebración de fiestas en común es un factor principal en la creación de un mayor espíritu comunitario en las Filipinas). Incluso amenazas reales o imaginarias a la comunidad (planes de desahucio del gobierno, gangs juveniles de otra comunidad), pueden movilizar a los participantes a constituir asociaciones.

Considerando que los factores restantes sean iguales, las perspectivas de desarrollo comunitario en un proyecto están directamente relacionadas con la presencia de organizaciones comunitarias. La presencia de grupos organizados

facilita la participación popular en el diseño del proyecto, en la implementación del programa y en su evaluación. El mero hecho de que exista una estructura de liderazgo, incluso si ésta es inicialmente antagonista del proyecto, es una señal positiva. Las organizaciones facilitan la comunicación con la comunidad y la movilización de recursos comunitarios se hace mucho más fácil a través de las mismas. En términos generales, es más fácil comenzar el trabajo con grupos ya existentes que comenzar a organizar desde los cimientos.

Cuando los participantes ya están organizados en el seno de una comunidad, las perspectivas para introducir un programa de desarrollo comunitario efectivo podrían parecer afectadas por los factores siguientes: (1) estructuras familiares prevalentes; (2) sentido comunitario del vecindario; (3) tradición en ayuda recíproca; y (4) preferencia política. Cada uno de estos factores merece atención especial.

Estructuras Familiares

Estudios realizados han demostrado que las decisiones importantes relativas a migraciones, empleo, dinero tomado a préstamo, e inversión en propiedad inmobiliaria, se realizan por lo general a nivel familiar más que por individuos aislados. Tal división pudiera incluso comprender miembros de una gran familia, que aún es el núcleo social principal en la mayoría de las sociedades del Tercer Mundo. Incluso en ciudades donde se ha observado una tendencia a la formación de familias nucleares, la amplitud de familia se halla por lo general entre los pobres de las zonas urbanas. En numerosas zonas de colonias ilegales y mesones, las familias nucleares frecuentemente constituyen las bases de las organizaciones comunitarias, frecuentemente en razón a que los líderes cuentan primero con los miembros de tal familia para su apoyo.

Al otro extremo del espectro familiar se hallan los hogares encabezados por mujeres. Estudios de comunidades en Zambia, Senegal, El Salvador, y Jamaica han demostrado que los hogares dirigidos por mujeres constituyen entre un tercio y un quinto de las familias en comunidades económicamente débiles. Una situación típica es la colonia ilegal "prison farm" en Spanish Town, Jamaica, donde un estudio reveló que un 25% de las familias tenían una mujer a su cabeza (Stone 1978).

Los hogares dirigidos por mujeres están estrechamente asociados con matrimonios sin normalizar. Tales estudios han indicado que dichas uniones son altamente inestables y que no es infrecuente que una mujer entretenga varias de tales uniones durante los años en que pueda procrear, frecuentemente concibiendo varios hijos con diferentes cónyuges. Los padres pudieran o no contribuir a la manutención de los hijos, si bien un estudio en El Salvador reveló la recepción de altos índices de ingresos en metálico y regalos en hogares encabezados por mujeres (Kaufman y Lindauer 1980).

En países donde se practica la poligamia también se observa tendencia hacia un mayor índice de hogares dirigidos por mujeres en áreas económicamente débiles. Este fue el caso en diversos proyectos de Senegal, donde la definición tradicional de familia tuvo que formularse de nuevo para hacer que los criterios de selección para participar en proyectos fueran más aplicables a las condiciones locales. Independientemente de las razones de la prevalencia de hogares encabezados por mujeres, es un hecho que requiere atención especial de las autoridades responsables de los proyectos.

En primer lugar tienen por lo general ingresos bastante menores que los de otras familias. Segundo, la probabilidad es que sean inquilinos más que propietarios de su vivienda. Tercero, muestran mayores índices de movilidad intracomunitaria. Cuarto, la mujer cabeza de familia tiende a tener un menor nivel cultural e índices más altos de analfabetismo. Finalmente, los estudios realizados han demostrado que las mujeres cabeza de familia no participan tanto en actividades comunitarias, en concurrir a reuniones o participar en trabajos de ayuda mutua.

Los efectos combinados de estas características observadas en los hogares encabezados por mujeres se vieron en un programa de mejora comunitaria iniciado por el gobierno canadiense y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos en los "yards" de Kingston, Jamaica¹. Un estudio de los "yards" reveló que la mayoría de las habitaciones eran alquiladas a mujeres con su familia (Brodber 1975). La evaluación del programa reveló que la participación comunitaria de las mujeres en trabajos de mejora era muy baja en razón a que frecuentemente estaban muy ocupadas intentando ganar dinero o cuidando de sus hijos. Los bajos ingresos de estos hogares también impidieron las aportaciones voluntarias en lugar de trabajo comunitario.

Prácticamente no había ninguna mujer cabeza de familia en las listas de líderes comunitarios porque el hallarse legalmente casada frecuentemente era un pre-requisito para status social.

La evaluación del programa reveló que lo más importante de todo era que los hogares encabezados por mujeres consideraban el programa de mejoras como potencialmente inímico a sus intereses. Temían que la mejora de la comunidad animaría a los propietarios a aumentar sus alquileres. Algunas mujeres cabezas de familia reconocieron ciertos beneficios al hallarse en entornos más limpios, por contar con un suministro de agua más seguro, o terrenos de juego para sus hijos; no obstante, consideraban que tales mejoras serían de mayor beneficio aún para los propietarios y temían que a la larga, una vez mejoradas las propiedades, sus valores harían el lugar más atractivo a otros y la competencia en busca de espacio vital haría más costoso vivir en la comunidad.

Debido a su tendencia en no participar en asuntos comunitarios, las mujeres cabezas de familia tienden a ser excluidas o marginadas de proyectos de viviendas básicas. Esto debería preocupar a las autoridades de la vivienda en razón a que limita la accesibilidad de estas familias a los proyectos, siendo precisamente las que necesitan de más ayuda. En lugar de ignorar el problema, o sacrificar los hogares encabezados por mujeres por mejor eficiencia de los proyectos, en los proyectos se pueden incorporar ciertos componentes específicamente diseñados para ayudar a los que más lo necesitan. Por ejemplo, la capacitación en el sector laboral informal, guarderías infantiles y consejo profesional pueden hacerse aspectos regulares de los esfuerzos de desarrollo comunitario. La rama de desarrollo comunitario, siendo responsable de los aspectos sociales de los programas de viviendas básicas, necesita ser especialmente sensible y responder a las necesidades de los menos afortunados como son los hogares encabezados por mujeres. El desarrollo comunitario debe fomentar la equidad y la justicia social por que, de otro modo, los proyectos de

¹ Un "yard" es, en Jamaica, una unidad residencial urbana. Por lo general es un recinto, redondo o rectangular que contiene unas 3 o 4 casas. Los inquilinos de estos "yards" comparten fuentes comunes para agua, cocinas y retretes si bien ocupan habitaciones individuales. En 1975 se estimó que en Kingston existían unos 50 000 yards.

viviendas básicas podrían acabar ayudando al que está mejor situado en la vida.

Sentido de Comunidad

Tanto si se le llama “espíritu de comunidad” o “conciencia comunitaria”, la percepción de los residentes de un área de que participan en una identidad común es un factor muy importante en un programa de desarrollo comunitario. Este sentido de comunidad puede medirse fácilmente por indicadores que comprenden: (1) números y tipos de asociaciones; (2) existencia de líderes informales de la comunidad; (3) límites reales o percibidos de la comunidad; y (4) problemas que se perciben de la comunidad.

Además de determinar el número de asociaciones en la comunidad, el diseñador de un programa de desarrollo comunitario tiene que conocer las funciones que juegan las asociaciones, tiempo que ha existido cada una de ellas y su eficiencia respectiva en alcanzar sus objetivos. Por lo general las organizaciones comunitarias no permanecen activas durante todo el año — pueden permanecer latentes durante algún tiempo y verse ocupadas de pronto en numerosas actividades. La esfera de actividad de muchas de ellas pudiera ser muy limitada. Sin embargo, lo importante es que cada organización represente un conjunto de individuos preocupados con un interés común y tales organizaciones pueden convertirse en piedras angulares de un programa efectivo de desarrollo comunitario.

El suponer que las organizaciones comunitarias se establecen fundamentalmente para fomentar los intereses de la comunidad pudiera inducir a error. Es muy posible que las organizaciones sean principalmente un reflejo de las estructuras dirigentes de la comunidad. Y en el desarrollo comunitario es un método el “entrar” en una comunidad por medio de los líderes existentes. En las Filipinas, esto significa obtener la cooperación de los miembros electos del consejo *barangay*. En Indonesia, este proceso comprende el establecer contacto con los miembros nombrados de los órganos locales denominados *rukun warga* o *rukun tetanga*. No obstante, en la mayoría de los casos estos líderes son representantes del “establecimiento” y pudieran no reflejar realmente el tipo de influencia y poder en la comunidad. Se requiere una observación cuidadosa por parte de los participantes y la cooperación de los informantes de la comunidad para llegar a comprender realmente la función del liderazgo en las comunidades de bajos ingresos. Sin embargo, este entendimiento es absolutamente necesario para la concepción de un programa efectivo de desarrollo comunitario.

Es importante conocer los límites percibidos de una comunidad debido a que reflejan el grado de cohesión o fragmentación del conocimiento de sus habitantes. Un método común de obtener esa información es por la inclusión de una pregunta en un estudio de muestreo solicitando a los respondientes que describan los límites de la comunidad. Por ejemplo, algunos pudieran describirla funcionalmente, equiparándola al área servida por la escuela primaria o la clínica médica. Otros pudieran indicar marcadores de límites físicos tales como carreteras, canales o vías ferroviarias. Otros aún pudieran percibir sus comunidades en términos de jurisdicciones legales de organizaciones existentes. El análisis de los límites de las comunidades percibidos indicará al planificador de desarrollo comunitario la existencia de comunidades dentro de comunidades, la interdependencia o yuxtaposición funcional y zonal de las jurisdicciones que comprenden los patrones formales e informales de poder e influencia. En la medida en que estos bits informativos hacen la comunidad más

comprensible, se convierte en una base más sólida para planificación comunitaria.

Para ilustrar cómo las diferentes percepciones de límites comunitarios pueden influir sobre las actividades del programa, es pertinente citar la participación comunitaria en el proceso de "rebloqueo" de Tondo. Como se describe anteriormente, fueron los interesados quienes tomaron la iniciativa principal en el "rebloqueo", organizándose en grupos de unas 20 familias que ocupaban el bloque residencial que debía mejorarse. Con ayuda de técnicos del organismo responsable de la vivienda, las familias decidieron el emplazamiento de calles y otros servicios urbanos, dónde deberían emplazarse las casas, así como las estructuras comunitarias, tales como escuelas y clínicas médicas. No obstante, cuando se completaron los planes sobre un bloque individual, los planificadores comunitarios se encontraron que no concordaban muy bien, un bloque propondría por ejemplo una carretera hasta cierto límite y el grupo que planeaba el bloque contiguo colocaría la misma carretera en otra parte. Los planificadores comunitarios tuvieron que resolver estos conflictos sobre el uso de la tierra entre bloques empleando el concepto "super block", que esbozaba la carretera y las redes de servicios para cuatro o cinco bloques. En base a una mayor perspectiva comunitaria, los grupos de planificación de un bloque individual pudieron concebir planes más congruentes.

La misma escala de límites comunitarios pudiera aplicarse a la percepción de los problemas de la comunidad. Por lo general, las familias de una pequeña área pudieran tener una percepción más aguda sobre sus problemas comunes, si bien pudieran no darse cuenta del efecto total de tales problemas sobre toda la comunidad. La tarea del programa de desarrollo comunitario es ampliar la percepción de los problemas por parte del grupo, más allá de los confines inmediatos de sus preocupaciones. Existe una fuerte tendencia hacia el particularismo en las comunidades de bajos ingresos, por lo que incumbe a los organizadores de desarrollo comunitario asegurarse de que se minimicen estas tendencias subrayándose el bienestar del conjunto de la comunidad.

Tradiciones de Ayuda Mutua

Un importante recurso de los planificadores de desarrollo comunitario es la forma tradicional de ayuda mutua que se practica en las comunidades de bajos ingresos de la mayoría de los países en desarrollo. Se ha hecho mención a tales tradiciones como la de *bayanihan* en las Filipinas o *gotong royong* en Indonesia. Sin embargo, en otros países existen tradiciones de ayuda mutua que están más directamente relacionadas a la construcción de viviendas y que han sido empleadas por organizadores de desarrollo comunitario en proyectos de viviendas básicas.

En África Oriental, una de las tradiciones de ayuda mutua más interesantes es la organización de *mbati* o grupos "constructores de viviendas". En Kenia, Tanzania, Uganda y otros países, estos grupos tradicionalmente consisten en mujeres que aunan sus recursos y pericias para ayudarse mutuamente a construir casas. Los miembros de un grupo contribuyen con sumas de dinero específicas hacia un fondo común. Realizan actividades para la generación de ingresos, tales como cultivo de huertos comunales, cría de animales o trabajos de artesanía; los ingresos de estas actividades se añaden a dicho fondo común. Cuando hay dinero suficiente, cada miembro del grupo lo utiliza para adquirir materiales para su casa. Asimismo, las mujeres contribuyen con su trabajo en la construcción de la casa. La recaudación de fondos y la construcción de la casa

continúan hasta que todos los miembros del grupo han completado el ciclo y se hallan convenientemente alojados.

En reconocimiento de la utilidad de esta tradición, las autoridades de la vivienda de Nairobi han organizado grupos constructores en el proyecto Dandora bajo la supervisión de la sección de desarrollo comunitario del proyecto. Se formaron dos tipos de grupos constructores: los que consistían en familias de una zona particular antes de su llegada a Dandora, y los consistentes en adjudicatarios del proyecto que viven próximos entre sí en el mismo vecindario. En ambos grupos es interesante señalar que los miembros varones han sido afectados por lo que tradicionalmente era una actividad femenina.

Los grupos constructores han sido reconocidos oficialmente por las autoridades del proyecto. En efecto, tuvieron que inscribirse según requerido por la Ley de Sociedades que es un estatuto obligatorio. La inscripción formal es muy importante porque los participantes contribuyen con unos Sh50/mes al grupo y pagan una cuota de asociados que varía de Sh5 a Sh56 (la inscripción ayuda a asegurar la contabilidad de los fondos). La gerencia del proyecto también facilita préstamos a todo el grupo, dejando la decisión de qué casa debe construirse primero a los miembros del grupo mismo (MEDIS 1977).

Hasta la fecha la experiencia obtenida con grupos constructores en Kenia ha sido muy alentadora. Casi todos los grupos han recaudado sumas considerables de dinero y las casas de los miembros se han construido de forma cooperativa una a una. Debido a que está prohibido que ningún miembro abandone el grupo hasta que se haya completado una casa de como mínimo dos habitaciones, se ha acelerado la consolidación de viviendas. La Sección de Desarrollo Comunitario comprobó que para la supervisión de los grupos constructores se requería muy poca intervención. Y debido a que los procedimientos de financiamiento y construcción han evolucionado con los siglos, cada miembro sabe lo que se espera de él y el trabajo del grupo progresa con pocos problemas.

Partidismo político

Una consideración importante en las comunidades de bajos ingresos es saber si las organizaciones comunitarias pueden o no trabajar juntas y en armonía. El partidismo político puede ser muy serio en las pequeñas comunidades debido a que sus habitantes viven prácticamente unos encima de otros. En Jamaica, por ejemplo, la mayoría de violencia y daño físico perpetrado durante las elecciones de 1980 tuvo lugar en las colonias ilegales/tugurios. Los líderes locales tanto del Partido Nacional del Pueblo (PNP) y del partido Laborista de Jamaica (JLP) fueron asesinados en los tugurios, sus casas quemadas y sus familias aterrorizadas. Más de un año después de las elecciones, las cicatrices de esta lucha partidista aún eran visibles. En un proyecto de viviendas recientemente construido en Montego Bay, las familias que se oponían recíprocamente en 1981 mostraron literalmente su partidismo pintando las puertas de sus casas de verde (color del PNP) o naranja, (color del JLP). Sólo la intervención oportuna del director del proyecto, quien ordenó que todas las puertas se pintaran de un color marrón no partidista, evitó la erupción de problemas más serios.

El partidismo, naturalmente, puede adoptar formas en favor o en contra del establecimiento. La historia de participación comunitaria en Tondo está arraigada en el activismo de ZOTO (Zone One Tondo Organization). Fundada en 1970 por activistas religiosos que entrenaron a trabajadores de la organización comunitaria en tácticas de confrontación, ZOTO inicialmente consistía en 39 organizaciones que se agrupaban para presionar al gobierno con objeto de que

el pueblo participara en la planificación e implementación de programas de viviendas. Muchos de los esfuerzos de ZOTO se centraban en el problema único de la tierra, llevando la petición de la comunidad de que la tierra se vendiera en Tondo a los residentes "bona fide" a P5/m². Sin embargo, esto fue simplemente una forma de concentrar la atención del pueblo sobre un problema importante. El objetivo principal de ZOTO consistía en despertar la conciencia del pobre hasta que tuviera la confianza suficiente para planear y desarrollar su propia comunidad por sí mismo.

En la tensa atmósfera anterior a la imposición de la ley marcial prevalente en Tondo a principios de la década de los 1970, las tácticas de enfrentamiento de ZOTO condujeron finalmente a la violencia. Cuando los seguidores de ZOTO establecieron "barricadas humanas" para protestar contra la construcción de una carretera en Tondo, se recurrió a la policía y en el tumulto subsiguiente resultó muerto un estudiante. En elogio del estudiante ZOTO escribió (Laquian 1976):

Murió porque protestó contra el gobierno que priva a los residentes de Tondo de su derecho a participar con los planificadores gubernamentales en la construcción del área. Los extraños deben consultar con el pueblo y darles la información necesaria si es que son sinceros en sus deseos de ayudar al pueblo y crear una comunidad más bella y mejor.

ZOTO considera que es preciso oír a los que forman las líneas de piquetes luchando por una causa en contra de los planes distorsionados del gobierno. Debe dárseles la oportunidad de presentar sus demandas en la mesa de negociaciones. Se deben emplear más procesos y negociaciones diplomáticas que balas y fuerza bruta.

En tiempos normales, el derecho a participar y a ser oído en la formulación de planes de una comunidad es algo que no se pone en tela de juicio. Es con cierta aprehensión, por lo tanto, que uno se da cuenta de que pueden perderse vidas en el ejercicio de tal derecho.

Con la declaración de la ley marcial en las Filipinas en septiembre de 1972, se limitó un tanto el activismo de ZOTO y de otras organizaciones similares.

En aquel año, el gobierno filipino decidió organizar los consejos *barangay* como unidades gubernamentales legítimas al nivel comunitario. Unas 200–500 familias en una localidad constituyeron un *barangay*. Estas familias eligieron los miembros del concejo anualmente, asignándose a cada miembro del concejo una función específica, p.e. salud, educación, servicios de protección, medios de vida. Los consejos *barangay* se hicieron también cargo de funciones tales como distribución de arroz a precios más bajos, registro de vehículos a motor para el racionamiento de gasolina en tiempos de escasez, y preparación de listas de votantes. Se organizó al pueblo en "brigadas" *barangay* entrenándose en funciones tales como lucha contra incendios, dirección de tráfico, limpieza de la comunidad y control de desórdenes. Como la menor unidad gubernamental, al *barangay* se le otorgó incluso poder impositivo fiscal limitado para permitirle recaudar fondos para proyectos locales.

El crecimiento en el poder de los consejos *barangay*, oficialmente aprobados en Tondo, limitó la popularidad de ZOTO y otras organizaciones activistas. Dado que las autoridades nacionales de la vivienda decidieron que solamente tratarían de modo oficial con los consejos *barangay* en lo que se refería al programa de viviendas básicas, la mayoría del pueblo ha procurado mantener cierta distancia con las organizaciones activistas. En el momento de escribir este informe, en Tondo existía un activismo considerable si bien estaba un tanto

camuflado. Sin embargo, esto no se debe solamente a la represión; se ha mencionado la posibilidad de que el pueblo está tranquilo debido a que han conseguido lo que querían. La tierra en Tondo se ha vendido al precio exigido por el pueblo. Los deseos de los residentes de Tondo se escuchan atentamente en la formulación y realización de programas por las autoridades nacionales de la vivienda (NHA). Tondo ha cambiado, y esto como mejor se ve es en las nuevas casas, nuevas carreteras, y nuevos centros comunitarios que han surgido en el área.

Es imposible concebir que todas estas realizaciones en Tondo hubieran sido posible sin el activismo y los sacrificios de los líderes de ZOTO y sus seguidores. Si bien el partidismo político se convirtió al principio en un elemento irritante en las relaciones entre la comunidad y el gobierno, el alto nivel actual de participación comunitaria en Tondo se debe a estos antecedentes. Se puede decir con seguridad que sin ZOTO, Tondo no se encontraría en fase de desarrollo actual.

Participación Comunitaria

Las condiciones existentes en áreas de proyectos como las descritas en la sección precedente pudieran ejercer una influencia importante sobre los programas de desarrollo comunitario, pero el factor más importante en el éxito o fracaso de tales programas es la motivación del órgano de la vivienda en fomentar la participación de la comunidad. Un órgano responsable de la vivienda que verdaderamente desea la participación comunitaria debe creer sinceramente que la contribución de la comunidad produce una diferencia real en el resultado del proyecto. No bastará simplemente invitar a la participación para legitimar acciones anteriores del organismo. El pueblo tampoco tolerará enfoques manipulativos "de relaciones públicas" por los que se busca que el organismo se vea bajo una buena luz, disfrutando de algo semejante a apoyo comunitario.

Bajo circunstancias normales, el pueblo desea participar en programas de viviendas básicas. Un estudio realizado en Tondo en 1979 reveló que el 84,5% de los respondientes consideraban que la consulta por la Autoridad Nacional de la Vivienda con el pueblo con respecto al proceso de rebloqueo era "muy importante" y un 12,7% dijo que era "importante" (NHA 1980 a,b). A pesar de la larga historia de conflictos entre las autoridades nacionales de la vivienda y el pueblo, un 25% solamente de respondientes consideró que las "consultas entre el pueblo y la NHA no ejercería diferencia alguna en los programas." En efecto, el 65% de los respondientes dijo que se encontraban "muy satisfechos" de su interacción con personal de la NHA y 23% dijo que estaban "satisfechos".

Un aspecto importante de la participación en Tondo consistió en que el pueblo parecía saber exactamente dónde se requerían sus opiniones. Al preguntársele sobre qué aspectos del programa ellos querían ser consultados, los respondientes citaron los siguientes por orden de importancia: (1) tamaños de los lotes residenciales, (2) procedimientos para distribución de lotes y (3) planes sobre uso de la tierra del bloque. Aunque la mayoría concurrieron en que estos asuntos conllevaban consideraciones altamente técnicas, consideraron que afectaban directamente a su condición y que la decisión final sobre tales asuntos debía ser la suya.

Un indicador importante de la participación comunitaria es la proporción de individuos presentes en las reuniones de la comunidad. En Tondo, un 96,7% aproximadamente de los cabeza de familia concurrían regularmente a las

reuniones. No obstante, se señaló que el 65% de los presentes no participaban activamente en discusiones. Parecían estar conformes con “seguir al líder” y prestarle su apoyo cuando era requerido. No se trataba de que no estuvieran interesados en lo que se trataba; muchos simplemente consideraron que sus líderes compartían sus puntos de vista y que podían confiar en ellos para luchar por lo que quería la comunidad.

Estudios sobre observación de participantes en reuniones comunitarias subrayaron la importancia del “efecto de avalancha” durante los debates. En Tondo, una de las decisiones más importantes presentadas en las asambleas de la comunidad eran las opciones sobre el rebloqueo. El plan A consistía en un proceso de rebloqueo que menos molestaría las casas y las estructuras comunitarias — tamaños de los lotes, emplazamiento de las casas, y la alineación de calles y servicios se realizaría de forma tal que no sería necesario tocar más del 25% de las estructuras. Algunos participantes denominaron a esta opción “como está, donde está”.

El plan B resultaría en tener que mover entre un 26 y un 50% de las estructuras en la comunidad. Por otra parte, el plan C era el más tajante de todos y limitaría los tamaños de los lotes a un mínimo de 30 m² y a un máximo de 96 m². Alinearía de nuevo las calles y movería las casas de forma que sería preciso trasladar más del 50% de las estructuras. Debido a que esta racionalización del uso de la tierra no podría acomodar a todas las familias en la comunidad, el plan resultaría en el reasentamiento de más de un quinto de los hogares a una zona de desborde a 3 km de distancia.

Aunque se dió a los habitantes tiempo suficiente para que examinaran estas opciones, los investigadores que observaban el proceso comprobaron que el pueblo se decidía más bien con rapidez y votaba en gran mayoría por el plan C. Sabían que esta opción es la que crearía más movimiento; pero también sabían que sería la más costosa. No obstante, siguiendo la percepción de sus líderes, el pueblo consideró que una “distribución equitativa de lotes” era para ellos lo más importante. También vieron la cuadrícula que formarían casas y calles, y apreciaron la subdivisión moderna que resultaría del Plan C. Finalmente, los participantes vieron que el Plan C demarcaría mejor la división entre lotes y reduciría las disputas entre familias, que a menudo creaban conflictos e incluso daban lugar a violencia.

Estas eran todas razones muy lógicas para elegir el plan C. No obstante y observando las reuniones, lo que parecía haber producido una rápida decisión fue el temprano y abierto apoyo que los líderes de la comunidad dieron al plan. Aunque los técnicos de las autoridades nacionales de la vivienda intentaron ser imparciales, fue evidente que su personal técnico y profesional también favorecía el plan C. La mayoría de los participantes estuvieron de acuerdo con los líderes y personal de la NHA debido a que sus preferencias parecían haber coincidido con las de los líderes.

La experiencia de Tondo mostró, por lo tanto, que cuando el pueblo insiste en ser oído en la toma de decisiones, el organismo de la vivienda haría bien escucharlo. El principio de que el pueblo sabe lo que quiere y que un organismo de la vivienda debería aclarar los aspectos técnicos pero dejar la decisión final a la comunidad, es totalmente válido en programas de viviendas básicas. La apertura de canales de participación comunitaria ayudaría tanto al organismo como a la comunidad a elegir correctamente. La verdadera participación de la comunidad requiere respeto mutuo entre el organismo y el pueblo y se basa en la confianza de que ambas partes buscan lo mejor para todos.

Ejecución del Proyecto

La participación del pueblo en la ejecución de programas de viviendas se ha discutido en detalle en el capítulo que trata de ayuda mutua y autoayuda. Como se indica en dicho capítulo, una de las razones por las que se busca la participación en el proceso de implementación del proyecto es reducir costos. Se ha sostenido que si el pueblo usa su propio trabajo en la construcción debe permitírsele programar sus actividades de construcción con arreglo al tiempo de que dispongan; se exhorta a que se ayuden mutuamente para optimizar las pericias y especialidad de los participantes; y se les da máxima libertad en elegir el diseño de sus propias casas, los materiales de construcción y el medio de financiamiento preferido con lo que se reducirían los costos totales del proyecto.

Si bien las reducciones son importantes, la participación del pueblo debería percibirse como la consecución de mucho más que una simple reducción de costos. Las experiencias en los países han revelado que cuando se permite a los participantes en un proyecto que diseñen sus propias casas, por lo general producen estructuras que se ajustan más a sus necesidades y son o están hechas de materiales que ellos prefieren y que están dentro de sus posibilidades económicas. No obstante y lo que es aún de mayor valor, es el compromiso que el pueblo adquiere con su casa, con sus vecinos y con su comunidad. Debido a que los planes y diseños para el proyecto son los suyos propios, están más dispuestos a asignar recursos y sacrificarse por ellos. Y cualquiera que sea el problema, el pueblo no puede culpar a la gerencia del proyecto o a otras "cabezas de turco". Así, están obligados a enfrentarse con estos problemas y a hallarles sus propias soluciones.

En razón a que la participación del pueblo en la implementación de proyectos de viviendas es tan conveniente, ocasionalmente existe cierta tendencia por parte de los organismos de la vivienda a usarla (como en El Salvador donde las familias deben participar en el trabajo de ayuda mutua para tener derecho a lotes en un proyecto). Un celo excesivo en tales asuntos, independientemente de su buena intención, puede dificultar la vida de los participantes en el proyecto. Puede dar lugar a programas paternalistas que, en efecto, dicen a la gente que el órgano responsable de la vivienda sabe mejor lo que les conviene — el trabajo de ayuda mutua es "bueno para ellos" — y que deben aceptar lo que las autoridades de la vivienda desean o de lo contrario no recibirán los beneficios. El hecho de que un tercio de las familias en algunos proyectos de la FSDVM abandonaron el proyecto antes de completar el trabajo de ayuda mutua fue indicativo de las reacciones de la comunidad. Investigaciones realizadas revelaron que una marcada sobre-representación del pueblo en el sector informal y aquellos que alquilaban sus viviendas debido a sus bajos ingresos entre los que abandonaron el proyecto eran otras indicaciones de que el requisito de ayuda mutua operaba en contra de los intereses de algunos cuyas necesidades de vivienda se hubieran resuelto si tan sólo las autoridades de la vivienda hubieran sido un poco más flexibles y menos dogmáticos.

Coordinación entre Organismos

Uno de los problemas en los programas de viviendas básicas es la multiplicidad de esfuerzos realizados por varios organismos. La solución burocrática

común de este problema es la coordinación entre todos los órganos participantes por un nivel superior gubernamental. Esto funciona bien con muchos programas pero lamentablemente, la vivienda es una empresa que, por su verdadera naturaleza, comprende los esfuerzos de numerosos organismos. Incluso un Ministerio principal, tal como el Ministerio de la Vivienda, raramente puede controlar todos los factores que entran en un proyecto de viviendas básicas. Otros órganos funcionales, tales como los que proporcionan agua, electricidad, educación y servicios de bienestar social, cuentan con su propia autoridad y poder. Estos pudieran coordinar sus esfuerzos con el Ministerio de la Vivienda, aunque resintirían ser coordinados por éste.

Una forma de llegar a esta coordinación entre organismos en un proyecto de viviendas básicas es intentar aplicar la coordinación desde la base más que imponerla desde arriba. Un factor común entre los esfuerzos de todos los organismos es el de que finalmente, surten efecto en áreas específicas. Este puede ser el sitio del proyecto, o comunidades y vecindarios más pequeños dentro del emplazamiento. En última instancia los que ejercen autoridad son los clientes y los supuestos beneficiarios de los programas del organismo. ¿Qué es más lógico, por lo tanto, que la coordinación de los diversos esfuerzos del organismo de vivienda se realice al nivel de los propios usuarios del servicio, es decir la comunidad?

Si se organizaran comunidades, se hallarían en una fuerte posición de coordinar los esfuerzos de los organismos indicando lo que desean, qué acciones apoyarán, y aquello a que se opondrán. Este tipo de coordinación requiere unidad comunitaria porque también es muy común en los organismos de la vivienda que se persigan políticas de "divide y vencerás". En comunidades de bajos ingresos, es corriente encontrar organismos públicos que se desenvuelven entre grupos de clientes específicos para fomentar aún más sus propios intereses (el Ministerio de Educación se aliaría con las asociaciones de padres-maestros; la Comisión de policía contaría con oficiales de relaciones comunitarias; y el organismo de bienestar social tendría los clubs juveniles, los clubs de madres, etc.). Si los miembros de comunidades de viviendas básicas permitieran esta fragmentación, se convertirían en simples peones en el juego de la rivalidad entre organismos. Sin embargo, si el pueblo mismo establece sus propias organizaciones locales, puede influir sobre los acontecimientos a un nivel más primario hasta llegar a la coordinación a nivel de comunidad.

Esta es una de las funciones principales de la unidad de desarrollo comunitario en un organismo de viviendas básicas; desarrollar una organización que abarque toda la comunidad, que no solamente persiga lo que el pueblo desea sino que intente también cierta coordinación entre organismos. En la mayoría de los casos, ésta podría ser una simple organización de cobertura que albergue a muchas otras organizaciones. Tal por ejemplo es el concejo Barangay en las Filipinas, las sucursales del UNIP en Zambia, o los grupos de ayuda mutua en El Salvador. Estas organizaciones tienen sus propias metas, pero también constan de individuos que representan varios intereses con objetivos específicos. La aclaración de los intereses de la comunidad a nivel local por estas organizaciones sería de gran ayuda en la coordinación de los esfuerzos de los órganos gubernamentales que traten de la comunidad. La unidad del pueblo a través de sus organizaciones puede ayudar a que los organismos públicos determinen la mejor forma de apoyar las actividades del pueblo a nivel local. Influiría también sobre ellas en contra de la imposición de sus propios programas al pueblo.

Costos de Desarrollo Comunitario

Una crítica en contra de las unidades de desarrollo comunitario es la de que representan un gasto considerable para establecerlas y operarlas. Aparte de sueldos y salarios, están los costos de capacitación, gastos para información y campañas de publicidad, fondos para reuniones y asambleas comunitarias, y gastos de transporte. Sin embargo, lo producido por estas unidades no es fácil de determinar. La sección de ingeniería puede construir carreteras y casas, y la sección de finanzas puede cobrar amortizaciones y otros pagos, pudiéndose cuantificar estas actividades. Sin embargo, lo que la unidad de desarrollo realiza es difícil de identificar y casi imposible de cuantificar; por otra parte, los costos de la unidad no lo son.

Para apreciar el papel de desarrollo comunitario en un programa de viviendas básicas, convendría pensar en lo que sucedería si tal unidad no existiera y los deseos del pueblo no se consideraran en la formulación y ejecución del programa de viviendas. En el proyecto de Tondo se hizo un intento impresionista de hacer precisamente esto. ¿Cuáles fueron los "costos" de los esfuerzos anteriores que no tuvieron en consideración los deseos del pueblo?

Un costo específico habrían sido las sumas enormes invertidas en servicios policiales, del ejército y de operaciones de servicios de información montados para suprimir el activismo en Tondo. Aunque muchas de tales operaciones comprendían el uso de personal existente, varios esfuerzos a gran escala para suprimir tumultos y demostraciones requirieron recursos extraordinarios. Es posible que tales gastos se hubieran evitado si se hubiera hecho a su debido tiempo un verdadero esfuerzo en busca de la participación comunitaria en Tondo.

Existieron naturalmente los costos de actividades que no pudieron proseguirse debido a que el pueblo se oponía a ellas. Teníamos los costos de los individuos cuyas casas fueron demolidas, quienes fueron reasentados en otras áreas, y los que perdieron sus trabajos como consecuencia de tal traslado. Asimismo, hay que incluir los líderes que sufrieron arresto, u obligados a esconderse o que fueron asesinados.

¿Cuál ha sido el costo de los años en los que las actividades no se coordinaron con el pueblo? Es posible que uno pudiera calcular el valor monetario de las personas/meses invertidos por las autoridades en la pacificación de los activistas en Tondo. También debería ser posible establecer el costo de las operaciones militares y policiales incurridas en registros, arrestos masivos y control de tumultos. En razón a que existían cálculos del número de los residentes de Tondo que se unieron en marchas y demostraciones, se pueden determinar las personas/meses de esfuerzos dedicados a tales actividades. Los costos de oportunidad de tales actividades deberían representar sumas enormes.

Naturalmente, se puede argüir que la institución de un proceso de participación comunitaria podría no haber evitado los problemas citados anteriormente. Quizás, pero en todo caso no hubiera hecho mucho daño y pudiera haber ayudado a canalizar las energías del pueblo hacia fines más productivos, dado que uno de los principales determinantes de los costos totales de un proyecto es la cooperación o resistencia del pueblo hacia un proyecto de viviendas básicas. Si el pueblo no coopera y absorbe la mayoría de los costos de proyecto, tendrán que ser sufragados por el gobierno. En la medida en que el pueblo resiste activamente los esfuerzos gubernamentales, los costos totales de un proyecto aumentarán correspondientemente.

IMPACTO DEL PROYECTO

8



Esperando el autobús, Dakar, Senegal. (Los proyectos en zonas periféricas pueden encontrar problemas de transporte.)

El diseño de la investigación utilizada en los estudios de evaluación apoyados por el CIID y el Banco Mundial convertía las intervenciones en proyectos en mejora comunitaria y lotes urbanos servidos como las variables independientes y los efectos de impactos de tal intervención como las variables dependientes. Como ya se ha dicho, las intervenciones comprendían proveer a los participantes en el proyecto de un lote para su casa, con agua, saneamiento, servicios comunitarios y materiales de construcción. Se esperaba que tales intervenciones, individualmente o combinadas, produjeran efectos detectables e impactos sobre los factores siguientes: ingresos y gastos, empleos, calidad de la vivienda, acceso a servicios básicos, salud, migración y valores de la tierra en las áreas del proyecto y adyacentes.

Los investigadores reconocieron, naturalmente, que algunos tipos de impacto serían difícil de relacionar directamente a intervenciones específicas. Se esperaba que las variables que intervenían influyeran en la naturaleza y dirección de los impactos. La combinación de varias intervenciones podría asimismo ocultar los efectos del proyecto. A pesar de estas dificultades metodológicas, sin embargo, es aún importante distinguir entre los efectos percibidos y los impactos de las intervenciones sobre el proyecto, debido a que en la medida en que tales intervenciones benefician o influyen adversamente sobre las vidas de los participantes en los proyectos, constituyen una indicación de la utilidad o efectividad del proyecto.

Ingresos y Gastos

Uno de los temores en proyectos de viviendas básicas es el de que los gastos de una familia aumentarán debido a costos más altos de construcción de la vivienda y pagos también más altos por servicios en el momento preciso en que los ingresos disminuyen como consecuencia de cambios en empleos producidos por el proyecto de vivienda. En el diseño de un proyecto los niveles de permisibilidad se estiman cuidadosamente pero, como se ha visto en los proyectos del Banco Mundial, la estimación de la proporción de los ingresos familiares que se pueden dedicar a la vivienda pueden variar del 5 al 50%. Esta gran diferencia pudiera atribuirse a definiciones diversas de ingreso, así como a los tipos de gastos considerados.

Para determinar el impacto de la participación en un proyecto de viviendas básicas sobre flujos de ingresos se realizó un estudio longitudinal de 526 familias en El Salvador entre 1976 y 1980. Las familias se dividieron en un "grupo experimental" de 197 familias que vivían en proyectos de la FSDVM y 329 familias que vivían en zonas ilegales y tugurios como "grupo de control". Los ingresos de ambos grupos se recopilaron en 1976, 1979 y 1980 para determinar si los ingresos aumentaban o disminuían con el correr del tiempo. El estudio demostró que los ingresos en ambos grupos aumentaban con el paso del tiempo (en aproximadamente 70% entre los participantes en el proyecto y 75%

entre los no participantes). No obstante, no se introdujo evidencia de que la participación en el proyecto afectara adversamente los flujos de ingresos entre las familias del grupo experimental (Bamberger et al. 1980).

Si los proyectos de viviendas básicas no afectan adversamente a los ingresos, ¿es posible que aumenten los gastos de la casa hasta el punto que las familias tengan que economizar en la comida, medicinas y otras necesidades dado que deben dedicar más recursos para su vivienda? El mismo estudio longitudinal reveló que los gastos en vivienda aumentaron entre los participantes en los proyectos: de C3,95/persona en 1976 a C5,7/persona en 1980 (un aumento del 44%). No obstante, lo invertido en alimentos por los participantes no era significativamente diferente de lo gastado por los no participantes. Los gastos en medicinas y transporte tampoco eran significativamente diferentes entre los dos grupos. Los estudios sobre ingresos y gastos en El Salvador abarcaron un período de 3 años. En el proyecto Tondo, en las Filipinas, se realizaron estudios similares, si bien en éste la atención se centró en el período de "stress máximo", es decir, los tres meses en los que las familias tenían que trasladarse de su emplazamiento original a un lote próximo designado en el programa de rebloqueo de las Autoridades Nacionales de la Vivienda (NHA 1978d).

Los estudios de Tondo revelaron que en el período de tres meses citado, el promedio de gastos familiares aumentó en un 170%. Y de las cantidades invertidas, un 64,9% se hizo en la construcción y reparación de viviendas. Los ingresos procedentes de empleos regulares disminuyeron de un promedio de P512,35/mes a P339,12/mes. Tal disminución se debió a que los cabezas de familia tuvieron que ausentarse del trabajo para trabajar en la construcción y reparación de sus casas. En razón a que la mayoría de la gente trabajaba en el sector informal o en trabajos en los que no disfrutaba de vacaciones o de días de enfermedad compensados, cuando no trabajaba no obtenía ningún dinero.

Una revelación interesante del estudio de Tondo fue la de que los ingresos totales de las familias participantes aumentaron en un 51,9% durante el período. En el mes anterior al del traslado, los parientes y amigos de las familias contribuyeron con regalos en metálico y envíos de dinero en tal medida que un 44,2% del ingreso total de la familia consistía en tales regalos y aportaciones. A pesar de la disminución en ingresos por empleo regular, las familias experimentaron aún aumentos en sus ingresos a causa de dichos regalos y aportaciones.

Durante el período de tres meses de stress máximo, el estudio de Tondo reveló que las familias gastaban más de lo que ganaban (los gastos representaron 108,6% de sus ingresos totales medios). Tales gastos excesivos se cubrieron por medio de préstamos, bien a través del programa de préstamos para materiales de construcción de la NHA o de fuentes privadas. El gasto excesivo para la construcción de la casa duró aproximadamente cuatro meses desde el momento en que la familia se trasladó a su nueva vivienda. La proporción de los ingresos invertidos en materiales de construcción y mano de obra durante este período perdió de un quinto a un tercio de los gastos totales. No obstante, después del cuarto mes, se produjo una disminución en los gastos para la casa, raramente ascendiendo a más de 2% por mes. La pauta de gastos reveló, en consecuencia, un índice bastante rápido de consolidación de vivienda, una vez que los gastos se estabilizaron en un índice más manejable.

Como en El Salvador, el estudio de Tondo analizó la proporción de ingresos dedicados a alimentos. En total, las cantidades invertidas por familias en artículos alimenticios aumentó dado que es tradicional entre los filipinos que a los "voluntarios" que ayudan en la construcción o en la mejora de una casa se les da

de comer si bien no se les paga. No obstante, como proporción de los gastos totales, lo gastado en alimentos declinó notablemente de aproximadamente un tercio, a un cuarto de los gastos totales. Esta pauta duró unos dos meses después del traslado, estabilizándose después. La reducción en la proporción de gastos alimenticios fue un resultado natural de la alta proporción de inversiones en la casa.

Y como se esperaba, las pautas de ingresos y gastos diferían significativamente entre familias con ingresos relativamente altos y relativamente bajos. Entre las familias de Tondo que se clasificaron como pobres, el 65,5% de los gastos totales se invirtieron en alimentos (en contraste con el 22,6% para las familias de más altos ingresos). Las familias más humildes también invirtieron considerablemente más en servicios (agua, electricidad y combustible representaron el 6,1% de los gastos entre los pobres, mientras que las familias más acomodadas invirtieron solamente el 3,9% de sus ingresos en tales servicios). Las familias más acomodadas invirtieron proporcionalmente más en reparaciones y construcción de viviendas, en gastos para educación y recreo. La proporción de los ingresos totales economizados durante un período de 12 meses fue del 13,0% en las familias más pobres y del 52,6% entre las más económicamente desahogadas.

Los estudios de ingresos y gastos en Zambia indicaron que en una muestra de familias en la comunidad de Lilanda, un 38% dijo que sus ingresos habían mejorado después del proyecto, 35% dijeron que sus ingresos eran menores, y el 27% que no habían experimentado cambio significativo en sus ingresos (Sanyal et al. 1981). En efecto, una vez aposentados en la comunidad, un 38% de las familias preguntadas dijeron que sus gastos de vivienda habían disminuido. Estudios similares en la comunidad de George indicaron que el vivir en el proyecto no había reducido los gastos de alimentos y otras necesidades básicas.

Empleo

Las intervenciones de los proyectos para mejorar el empleo en proyectos de viviendas básicas se ha manifestado absorbiendo trabajadores en construcción, y exhortando a los participantes a que se ocupen en trabajos de ayuda mutua y autoayuda, preparando sitios para nuevas industrias y establecimientos comerciales, otorgando préstamos para pequeños negocios y proveyendo asistencia técnica. Los diseñadores de proyectos reconocieron ya al principio los efectos adversos que los proyectos de lotes servidos producían sobre los empleos. Existe actualmente una fuerte tendencia en favor de mejorar la comunidad debido a que no desplaza al personal.

Contrariamente a lo que todos esperaban, el desempleo en las colonias ilegales/tugurios no ha sido tan alto. En un estudio de tres comunidades en Lusaka, los índices de desempleo eran del 1,3% en Matero, 2,4% en Lilanda y 2,7% en George. En Lilanda, un 92,4% de los ingresos totales de la familia procedían de salarios y sueldos, mientras que el porcentaje en George era del 93,4%. Además del que representa ser el sustento principal de la familia, otros miembros también contribuyeron al total de los ingresos familiares. En Lilanda, un 4,6% de los ingresos familiares procedían de trabajos a tiempo parcial.

Cónyuges y otros miembros de familias de bajos ingresos en El Salvador también aportaron significativamente a los ingresos familiares. El estudio de tres años que comparaba familias participantes en proyectos de la FSDVM con

aquellos que no lo eran, se halló que la condición del empleo del principal sostén de la familia no alteró mucho con el tiempo, si bien la condición del empleo de cónyuges y otros miembros de la familia sí que varió. En general, en las familias participantes el trabajo de cónyuges y familiares continuó más ininterrumpido que en las familias de control. Las aportaciones de tales miembros de la familia al total de los ingresos del hogar eran significativas. No obstante, no se aclaró si el empleo del cónyuge y otros miembros de la familia se les imponía en razón a la necesidad de pagar los costos del proyecto o si el proyecto mismo les proporcionaba una mayor oportunidad de empleo.

Se ha expresado cierta preocupación de que una mayor "formalización" de la vida en proyectos de viviendas básicas alteraría en alguna forma el empleo en el sector informal. Por ejemplo el reasentamiento en proyectos de lotes urbanos servidos podría desplazar a buhoneros y vendedores y alterar lo delicado de las relaciones comprador-vendedor basadas en confianza mutua. En las colonias ilegales/tugurios se desarrolla una actividad económica (ilegal) de cierta importancia, la que se vería más restringida en las zonas de un proyecto. El traslado a los lotes de un proyecto podría hacer también que el viaje sea más difícil y costoso, y desanimar a algunos vendedores y a otros que trabajan entre las muchedumbres del casco urbano a dedicarse de forma regular a tal empleo.

Estudios realizados en el proyecto Dandora de lotes urbanos en Nairobi, indicaron que la venta informal e incluso las actividades económicas "ilegales" (fabricación y venta de cervezas y otros productos intoxicantes) no cesó por su traslado al proyecto. En el proyecto de Tondo, la inyección de dinero en el área procedente de actividades de la construcción y otras hizo incluso que las ventas en las tiendas *sari-sari* mejoraran así como las de otros vendedores. También surgieron en el área nuevas actividades que comprendían la compra y venta de materiales de construcción nuevos y usados. Algunas familias hallaron incluso un empleo lucrativo en la construcción.

Por alguna razón, otros esfuerzos de los proyectos formales para mejorar el empleo en lotes de viviendas básicas no han tenido éxito. El empleo en la construcción manejada por contratistas grandes y medios ha sido menos que el esperado. Incluso los requisitos obligatorios que estipulaban que los contratistas solo podrían contratar personal de las áreas de los proyectos mismos, tal como en Jamaica, tampoco dieron resultados satisfactorios. El establecimiento de lotes industriales o comerciales no atrajo a tantos empresarios como se esperaba, principalmente debido a problemas de servicios. La introducción de programas de préstamos para la industria ha llevado tiempo y en algunos países se han dado altos índices de incumplimiento. Incluso los experimentos con cooperativas no han producido los resultados esperados y lo insatisfactorio de los resultados citados quizá simplemente indica las dificultades que se encuentran al intentar inyectar vitalidad en el sector informal por medios formales. Las experiencias con proyectos han demostrado que existe una tendencia hacia una excesiva administración de los programas cuando éstos se manejan burocráticamente. Los procedimientos largos y engorrosos para el proceso y servicio de pequeños préstamos para negocios ya se han mencionado en otra parte. También se ha citado la naturaleza superacadémica y organizada de los programas de capacitación. Quizás lo mejor que pueden hacer los proyectos de viviendas básicas es reducir la disrupción en la normalidad de las actividades económicas informales y asegurarse de que las actividades del proyecto no estorban artificialmente a los procesos económicos.

Quizás también, la tarea de animar al sector de empleo informal debería asignarse a otros grupos (el sector privado, si fuera necesario) por estar mejor preparado para hacerlo. Y esto ya se está haciendo en algunos proyectos en Filipinas, por lo que merecería la pena intentarlo en nuestros países.

Calidad de la Vivienda

La oportunidad de ser propietario de una casa probablemente sea la motivación más importante de los participantes en programas de viviendas básicas. Aunque el índice de propiedad de la vivienda en las colonias ilegales/tugurios es más alto de lo que cree la mayoría, la propiedad de la vivienda en tales áreas está por lo general llena de inseguridades resultantes de la ilegalidad en la ocupación de la tierra, de la posibilidad de incendios y otras calamidades y de una falta general de servicios. Los proyectos de viviendas básicas conllevan seguridad, legalidad y mejores servicios. Estos beneficios comprenden mayores costos si bien las familias saben que están recibiendo un mayor valor por su inversión.

Se han realizado evaluaciones cuidadosas de la calidad de la vivienda en proyectos comparada con la de las colonias ilegales/tugurios. En El Salvador, en 1980 se estudió la magnitud del hacinamiento en mesones alquilados, colonias ilegales, zonas ilegalmente ocupadas y en proyectos de la FSDVM.

Empleando el número de personas por habitación como indicación de hacinamiento, las colonias ilegales eran las menos densas (2,0), seguidas de los proyectos de la FSDVM (2,5), mesones (3,0), y tugurios o áreas ilegales (4,0). En la medición de la porción cubierta de áreas habitables, las colonias ilegales también eran las mejores (14,3 m²/persona), seguidas de los proyectos de FSDVM (9,0 m²/persona), mesones (8,3 m²/persona), y tugurios (6,0 m²/persona) (Bamberger et al. 1980).

Además de la mejoría en la calidad del alojamiento en un proyecto de viviendas básicas, una vez en el proyecto se observó una fuerte tendencia a que la casa mejorara con el tiempo. Esto se ha visto en estudios efectuados en Zambia donde los indicadores del hacinamiento se midieron en un período anterior (1975/1976) y en algunos años más tarde (1979/1980). El estudio demostró que el porcentaje de hogares en que vivían 5 o menos personas aumentó del 66,0% en 1975/1976 al 77,2% en 1979/1980 (Sanyal et al. 1981).

No es de extrañar que una evaluación de la calidad de la vivienda por los participantes mismos de un proyecto haya sido muy positiva. En un estudio de hogares en Lilanda, el 92,7% de los respondientes dijo que la calidad de su casa era buena, 0,8% dijo que era mala, y 5,7% calificó su casa como comprendida entre ambos extremos. Cuando a la misma muestra en Lilanda se le preguntó si la calidad de su hogar había mejorado o no el 85,2% consideró que había mejorado, 2,5% dijo que era peor y un 12,3% manifestó que no había cambiado.

Otro indicador de la calidad mejorada de la vivienda reside en el tipo de materiales de construcción utilizados. Un estudio comparativo realizado en Tondo en 1978 y 1979 mostró que el 17,3% de las casas estaban construidas de materiales de desecho o recuperados en 1978, y sólo el 6,9% de las casas utilizaron el mismo tipo de materiales en 1979. En 1979 un 22,6% de las casas se construyeron de una mezcla de materiales ligeros y recuperados y otro 27,7% se construyó de materiales ligeros. En 1978, el 44,2% de las casas estaban hechas de materiales ligeros. La mayor mejoría residió en el número de casas construidas de materiales mixtos (ligeros y resistentes), que aumentó del 27,2% en

1978 al 34,5% en 1979. El porcentaje de casas construidas de materiales resistentes declinó del 11,3 al 8,3%, pero esto se atribuyó a que el proceso de rebloqueo resultó en la demolición de algunas casas y al tiempo que necesitaban algunos ocupantes para consolidar sus viviendas. Aunque no se basan en un muestreo científico, las observaciones realizadas en Tondo en 1981 dan la impresión de que las casas construidas de materiales resistentes son hoy las que predominan en el área (NHA 1980a,b).

Acceso a Servicios

Una medida de la calidad de la vivienda más importante aún que las mejoras físicas ha sido el mayor acceso a servicios básicos por familias participantes en proyectos de viviendas básicas. En casi todos los países evaluados se observó un mejor acceso a los servicios.

En El Salvador, las condiciones del servicio se compararon entre tres tipos de asentamientos: mesones, asentamientos ilegales y tugurios. La peor condición se halló en estos últimos donde un 40,8% de las viviendas dependían de ríos o pozos abiertos para su agua, 83,5% empleaban letrinas de pozo o nada, 78,4% empleaban gas o aceite para alumbrado, y 19,6% incluso utilizaban velas. En los mesones alquilados las condiciones eran un poco mejores, en los que 100% de los hogares tenía acceso a suministros comunales de agua, o podía comprarla de vendedores ambulantes, 68,2% disponía de retretes comunales, y 86,1% disponía de electricidad para su alumbrado. Los asentamientos ilegales tenían aún mejor acceso a servicios, dado que el 45,2% disponía de conexiones individuales de agua procedentes de una fuente de suministro, 15,0% tenía conexiones a alcantarillado público y 79,3% disponía de electricidad. Comparados con los proyectos de la FSDVM, sin embargo, los tres tipos de asentamientos mencionados anteriormente tenían un peor acceso a los servicios dado que el agua, saneamiento y alumbrado se proveían en todas las casas del proyecto (Bamberger et al. 1980).

Empleando la distancia media que los participantes tienen que recorrer para obtener estos servicios, la evaluación de El Salvador reveló que las familias en los proyectos de la FSDVM eran las que tenían la menor distancia para llegar a escuelas, teléfonos públicos, terrenos y parques de recreo y a las oficinas de la compañía de electricidad. Las familias que vivían en mesones tenían mejor acceso a servicios médicos, transporte público y mercados y las que vivían en zonas ilegales son las que tenían el mejor acceso a sus lugares de trabajo. Las colonias ilegales, debido a que por lo general se hallaban en la periferia de la ciudad, eran las que tenían peor acceso a los servicios en términos de la distancia a recorrer.

En el proyecto de mejora comunitaria de Tondo el mayor impacto del proyecto ha consistido en mejoras en saneamiento y drenaje entre 1978 y 1979. Durante este año, la proporción de viviendas que comenzó a utilizar retretes con agua corriente se elevó del 38,5% al 45,8% y el porcentaje de familias que utilizaban letrinas de pozo disminuyó del 8,8% al 4,0%. En el Tondo inferior, donde en el pasado las inundaciones eran un suceso anual, la proporción de casas con drenajes cubiertos aumentó del 14,8% al 27,2% y el porcentaje de casas sin sistema de drenaje disminuyó del 37,9% al 19,4%. Lamentablemente, a pesar de la instalación de conexiones de agua y líneas eléctricas a la mayoría de las casas, la inhabilidad de los organismos nacionales en suministrar agua y electricidad a Tondo significó que, durante el año, no se produjo una mejora detectable en los servicios. Esta falta de agua y electricidad eran la causa de la



Las fuentes públicas son cruciales para el éxito de un proyecto, Senegal. (Los servicios urbanos son a menudo más importantes que la vivienda misma.)

insatisfacción con los servicios que expresaron los residentes de Tondo a últimos de 1979 (NHA 1980 a,b).

El tener acceso a agua ha sido la mejora más notable en servicios observada por los participantes en el proyecto de Zambia. En estudios sobre dos comunidades, se observó que mientras que anteriormente sólo un 14,3% de las viviendas en el proyecto disponían de su propia agua corriente, el 98,0% de las viviendas en Metero dispone actualmente de su propia fuente. En Lilanda, el 98,4% de las viviendas tenía acceso a fuentes de agua compartidas. La proporción de viviendas que dependía de pozos abiertos para la presión de agua se ha reducido a proporciones insignificantes. En la comunidad de George, 97,0% de las viviendas disponen de una fuente común para su aprovisionamiento de agua.

Al preguntarles que evaluaran los servicios en su comunidad, los ocupantes en Lilanda respondieron como sigue: 67,2% dijo que el acceso al agua había mejorado, 16,4% manifestó no haber observado cambio alguno, y 16,4% dijo que el suministro de agua era peor que antes. Con respecto a servicios de salud, el 9,0% dijo que habían mejorado, el 32,8% que no había habido cambio y el 58,2% indicó que eran peores que antes. También se criticaron los servicios de transporte público; un 5,8% dijo que habían mejorado, el 43,0% que no había habido cambio, y un 51,2% dijo que eran peores. Debido a lo más ancho de los lotes y al mayor espacio disponible en el nuevo proyecto, un 63,3% de los habitantes indicó que el acceso a operaciones de jardinería había mejorado,

28,3% dijo que no había habido cambios y 28,3% dijo que las condiciones eran peores (Sanyal et al. 1981).

En general, los proyectos de viviendas básicas consiguieron mejorar el acceso a los servicios por parte de los participantes en los proyectos. En algunos casos, no obstante, los servicios mejorados han sufrido de la inhabilidad de otros organismos en cumplir con sus obligaciones, resultando en una insatisfacción con los servicios según manifestado por los participantes. Los índices de insatisfacción con los servicios han sido más altos en los lotes urbanos servidos que en los proyectos de mejoras. Y esto ha sido debido principalmente al emplazamiento de tales proyectos en las periferias urbanas y a las dificultades halladas al extender los servicios a tales áreas.

Salud

Diversas intervenciones tales como suministro mejorado de agua, drenaje, recogida de basuras y construcción de clínicas médicas deberían contribuir a una mejor salud entre los participantes en proyectos. No obstante, la mejoría en la salud se relaciona con gran dificultad a intervenciones específicas. En casi todos los proyectos, se han observado disminuciones notables en gastroenteritis y enfermedades respiratorias. Sin embargo, aún con técnicas estadísticas sofisticadas es imposible establecer la relación entre tales mejoras y las intervenciones del proyecto.

No obstante, las dificultades metodológicas no han disuadido a las autoridades de los proyectos de introducir enfoques innovativos hacia los problemas de salud en las zonas de proyectos. Además de sistemas mejores de agua, drenaje, retretes y recogida y disposición de basuras, se han realizado experimentos en la administración de cuidados de salud y saneamiento ambiental. En proyectos en las Filipinas, se han introducido trabajadores en planificación familiar y salud comunitaria en zonas de bajos ingresos para aumentar los esfuerzos mayormente curativos de profesionales y técnicos de la salud desde la clínica. En Indonesia, se han creado organizaciones comunitarias de mujeres y jóvenes para realizar campañas de limpieza comunitaria y subrayar la importancia del saneamiento ambiental. En Jamaica madres e hijos han participado en programas y clases de educación sobre nutrición, programas alimentarios para escuelas y clases de cocina. Los programas de salud en la mayoría de los proyectos han subrayado los programas preventivos más que los curativos, los aspectos ambientales más que los patológicos de la salud y las necesidades médicas a largo plazo en lugar de las inmediatas.

Una de las dificultades en determinar el impacto de proyectos de viviendas básicas sobre la salud reside en que la evaluación del impacto del proyecto se ha venido realizando hace dos o tres años solamente, mientras que lo que afecta a la salud toma más tiempo en percibirse. Si las tendencias actuales continúan, de los proyectos de viviendas básicas cabe esperar resultados más beneficiosos para la salud. No obstante, parece ser aún un poco pronto para establecer relaciones entre mejorías en la salud e intervención del proyecto.

Migración

Durante varios años, uno de los argumentos en contra de programas de viviendas básicas fue el temor de que mejores viviendas y servicios en las ciudades solo servirían para incitar a la emigración de las zonas rurales. Al igual que la salud, la migración es sumamente difícil de determinar en razón a que se requiere más tiempo que los tres años que hace que se evalúan los proyectos

para indicar claramente su impacto. No obstante, es posible identificar ciertos aspectos de la migración y vivienda a estas alturas, si bien las relaciones definitivas son difíciles de establecer.

Las autoridades de los proyectos señalan índices bajos de giro (por lo general menos del 5%) como prueba de que los habitantes de zona rurales no se sienten atraídos por los proyectos de viviendas básicas. No obstante esta teoría es de utilidad limitada debido a que los emigrantes más recientes probablemente no hallarían alojamiento en los proyectos. Serían más propensos a buscar alojamiento en tugurios más viejos y más establecidos donde los alquileres son más bajos o en nuevas colonias ilegales aún no detectadas por las autoridades. Fue en efecto esta realización la que incitó a las autoridades de Zambia a la demolición de viejos tugurios dejados vacantes por los participantes en proyectos y acelerar la construcción de viviendas en los proyectos para que las familias pudieran trasladarse a sus nuevos lotes con mayor rapidez.

Uno de los argumentos más potentes presentados contra la relación entre vivienda y migración es el modelo bien conocido de Harris y Todaro que sugiere que la migración rural-urbana se debe a las diferencias reales y percibidas entre ingresos en zonas rurales y urbanas y no a diferencias en vivienda y en servicios urbanos. Los estudios en Zambia parecen confirmar esta teoría. Al preguntar por qué las familias se habían trasladado a Lusaka, el 71% de respondientes en George y el 91% en Lilanda respondieron "en busca de empleo." Menos del 3% citó una mejor vivienda como razón de su migración (Sanyal et al. 1981).

Otro factor citado para contrarrestar el argumento de que los proyectos animan la migración es el dato de que entre los participantes en proyectos, los más son viejos emigrantes o inicialmente vivían ya en las ciudades. Un 63% de los respondientes en George llegó a Lusaka antes de 1970 (la proporción de respondientes en Lilanda era del 64%). Un estudio de dos comunidades en las Filipinas reveló que el 57,2% de los residentes en Barrio Escopa habían ya vivido en el área durante más de 10 años y 30,6% de los residentes en el Barrio Bagong había ya también vivido en la comunidad durante más de 10 años (NHA 1977).

A pesar de la evidencia no conclusiva de que los proyectos de viviendas básicas pudieran animar la emigración, actualmente se están introduciendo varias estrategias para contrarrestar este posible efecto. Así, se están estableciendo más proyectos de lotes urbanos servidos en pequeñas ciudades en lugar de concentrarlos en las grandes capitales. Otros proyectos más recientes son también menores y menos visibles, organizados para llenar los intersticios entre grandes proyectos y proporcionar así vivienda lo más próxima posible al lugar de trabajo.

Hasta la fecha, el número y magnitud de los proyectos de viviendas básicas es aún pequeño para que ejerza un efecto dominante sobre la inmigración. Si producen algún impacto, sería el de canalizar a las familias más económicamente desahogadas hacia los lotes mejorados de proyectos. Aunque los diseñadores de proyectos han intentado producir un tipo de vivienda al alcance de incluso los grupos de menos ingresos, aún existe la tendencia de que las unidades de los proyectos van a parar a familias con ingresos relativamente más altos. Una cuestión más importante que debería formularse es, no obstante, ¿qué sucede a los lotes y viviendas dejados vacantes por aquellos que se han trasladado a los nuevos proyectos? ¿Han sido éstas ocupadas por viejos residentes en aquellas zonas o por otros recientemente llegados?

Una cosa que los que formulan la política olvidan frecuentemente es que la migración de la zona rural a la urbe en sí, no es mala. Mucha de la vitalidad de

las ciudades se debe al influjo de inmigrantes y este impacto positivo continuará mientras continúe la llegada de emigrantes progresistas. A la luz de esto, una cuestión de mayor preocupación reside en los efectos de la inmigración sobre políticas que permiten el deterioro del alojamiento y servicios urbanos. Si las colonias ilegales y los tugurios crecen en número y las condiciones en estos lugares se van deteriorando, el pueblo rural que piense en trasladarse a las ciudades será aquel que no experimente dificultad alguna en alojarse en tales zonas deterioradas. En consecuencia, las políticas pasivas y negligentes, más que desalentar las migraciones, harán precisamente lo contrario. Y lo que es peor, atraerán a las ciudades individuos menos deseables de las zonas rurales; es decir, aquellos que se ajustarían bien en los tugurios decadentes.

Valor de las Tierras

Los primeros proyectos de lotes urbanos, tal como el proyecto Pikine en Senegal, se establecieron para agilizar el desarrollo espacial de ciudades proporcionando lotes servidos donde se necesitaban. La construcción de carreteras, provisión de servicios urbanos, movimiento de personal al área y la construcción de viviendas fueron factores muy positivos sobre el valor de la tierra en el proyecto y sus alrededores. Este aumento en valor de las tierras también se produce en el caso de mejoras comunitarias, donde la racionalización del uso de la tierra, la descongestión de comunidades, introducción de mejores servicios y casas mejoradas todos contribuyen a valores inmobiliarios más altos.

En Zambia, el desarrollo de emplazamientos en la periferia de la ciudad ha creado una gran demanda de transporte entre tales lugares de la ciudad. Tal demanda ha sido vigorosamente satisfecha por empresarios privados quienes aprovecharon las mejores carreteras a los proyectos. Además de otras mejoras en servicios urbanos básicos, las mejoras del transporte han creado una mayor actividad económica en las zonas del proyecto. Como resultado, no solamente los emplazamientos cerca de los proyectos, sino también aquellos situados entre la ciudad y la zona del proyecto han aumentado en deseabilidad y valor.

Los aumentos en el valor de la tierra tanto en los proyectos mismos como en las áreas circundantes han dado lugar a dos preocupaciones sobre política: en primer lugar, los aumentos en el valor de la tierra harán los sitios de los proyectos más deseables hasta el punto que familias de ingresos medios y bajos adquieran la propiedad de los adjudicatarios originales y, en segundo lugar, sería posible "recapturar" algunos de los valores más altos creados por los proyectos de forma que se puedan mejorar los recursos económicos del gobierno?

Con respecto al primer problema, en las Filipinas y Kenia se hizo evidente que los proyectos de viviendas básicas se hacen muy atractivos a los inversionistas hasta el punto que, si bien la compra y venta de lotes en proyectos es ilegal, algunas casas y lotes han sido objeto de tales transacciones en el pasado. Este no es un acontecimiento sorprendente debido a que en estos países los proyectos están situados en zonas preferentes; las familias participantes se han beneficiado de subvenciones importantes así como de apoyo; con respecto a las casas, en la medida en que éstas pueden desarrollarse (o alquilarse como es el caso en Kenia), podrán proporcionar unos buenos dividendos sobre el capital.

Hasta la fecha, la respuesta principal al problema de compra y venta de lotes ha sido la prohibición (tanto en Filipinas como en El Salvador es ilegal vender un lote dentro de los 5 años siguientes a la fecha inicial de compra). En razón a que esta prohibición legal parece ser un obstáculo fácilmente salvable, pudiera

existir más adelante la necesidad de mejorar la “recuperación” de los beneficios del proyecto por otros medios.

Las autoridades financieras disponen de diversos instrumentos para capturar parte de los valores aumentados. Estos comprenden valuaciones fiscales especiales para ciertas áreas, impuestos más altos en áreas que reciben beneficios, impuestos sobre la plusvalía, cargas a usuarios, y otras técnicas fiscales. Hasta la fecha, las autoridades de la vivienda no se han valido de ninguno de estos instrumentos en proyectos de viviendas básicas. Por el contrario, la mayor parte de los esfuerzos se han centrado en proporcionar beneficios especiales y privilegios a los participantes en proyectos más que en obtener nada de ellos. En el futuro, sin embargo, los gerentes de proyectos tendrán que enfrentarse con el problema de recuperación de beneficios. En vista del aumento rápido en valores y mobiliarios en los proyectos y áreas circundantes, este momento pudiera no estar muy lejano.

Conclusiones

Los proyectos de viviendas básicas han causado efectos e impactos positivos en las vidas de sus beneficiarios, en la calidad de su alojamiento y servicios y en los valores inmobiliarios de las áreas vecinas. Comparadas con las condiciones de vida en las colonias ilegales y tugurios donde vivían, las condiciones en los proyectos actuales son infinitamente mejores.

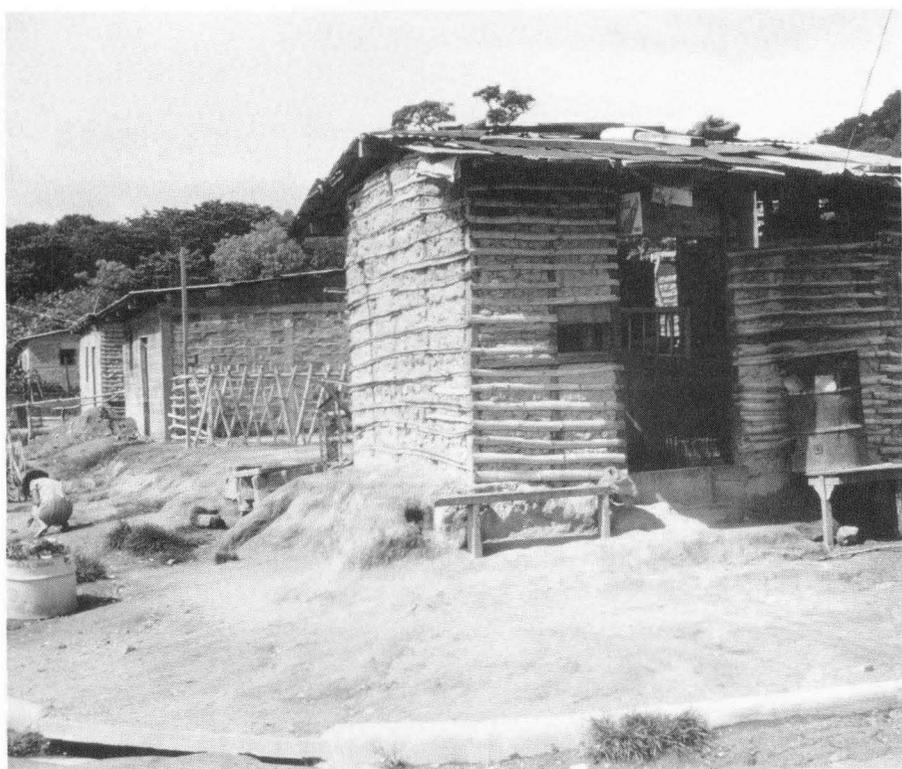
No obstante, los proyectos de viviendas básicas producen un impacto mucho más importante sobre la política de vivienda y estrategias de asentamientos humanos en los países incluidos en este proyecto. El éxito relativo de los proyectos de viviendas básicas ha alentado a las autoridades de la vivienda a que presten menos atención a programas formales de construcción de viviendas y dediquen sus recursos a esquemas de mejoras incrementales tales como mejoría de la comunidad y lotes servidos. La demostración de que la mejora de la comunidad y los proyectos de lotes servidos pueden dar resultados positivos se traducirá en la dedicación de más recursos nacionales e internacionales a tipos similares de programas de viviendas.

Algunos analistas de proyectos de viviendas han planteado la pregunta de si los impactos positivos observados en la evaluación continuarán en el futuro. Se teme que la mayoría del impacto positivo sea debido a lo que los enfoques tienen de innovativo y de novedad relativa, y que a medida que los programas de viviendas básicas se convierten en algo más prosaico, también se convierten por lo mismo en menos efectivos. Asimismo, se ha apuntado que el éxito de la mayoría de los esquemas de viviendas básicas hasta la fecha se ha debido a un proceso de auto-selección por el que en tales proyectos se ha incluido a los más económicamente pudientes y a los residentes más innovadores de las colonias ilegales/tugurios y una vez utilizada la “crema” el impacto positivo disminuirá.

Existe cierta base para hablar de tales preocupaciones y suficiente evidencia para hacerlas reales. No obstante, la evaluación de los impactos de los proyectos debería ser en realidad relativa a lo que podría realizarse empleando otras opciones para resolver el problema de la vivienda. Hasta ahora, tanto los programas formales de vivienda como las políticas de inamovilidad no han demostrado ventaja real alguna con respecto a los programas de viviendas básicas. Asimismo, la experimentación constante con enfoques sobre viviendas básicas nos llevan a nuevas percepciones y técnicas que mejoran su efectividad y eficiencia. Hasta que por otros medios se puedan obtener rendimientos más productivos, lo mejor será continuar con enfoques básicos sobre la vivienda.

HACIA UNA POLITICA DE VIVIENDA BASICA

9



Choza en Santa Tecla, San Salvador — vivienda básica es frecuentemente lo que el pobre de los centros urbanos se construye para sí.

El acosado funcionario de la vivienda a cargo de un proyecto de mejora comunitaria y de lotes urbanos servidos pudiera no darse cuenta de ello, pero el emplazamiento de un proyecto es un ruedo en el que se dirime una vieja controversia sobre lo que debería ser el enfoque correcto hacia la vivienda básica del pobre de la ciudad. Han pasado 30 años desde que Abrams comenzó sus consultas internacionales que finalmente dieron lugar al trabajo pionero *Man's struggle for shelter in an urbanizing world* (Lucha del hombre por alojamiento en un mundo más urbanizado), y más de 20 años desde que Turner invirtió 8 años en "re-educarse" en las *barriadas* de Lima para convertirse en un crítico de la arquitectura convencional y de los enfoques de ingeniería hacia la vivienda. Desde aquellos primeros años, se han multiplicado la investigación y experimentación de enfoques hacia viviendas de bajo costo para el pobre de las zonas urbanas. Los aproximadamente 90 proyectos subvencionados por el Banco Mundial y otros órganos internacionales representan hoy los solos y últimos desarrollos en este debate. Como revelan las evaluaciones de tales proyectos en diversos países, no es probable que éstos serán los últimos esfuerzos que se hacen en años sucesivos.

Algunas de las formas de este debate, el si la vivienda (housing) es un "nombre" o "verbo", se perciben por algunos como excesivamente académicas (Turner 1972a). No obstante, tales debates han servido para aclarar los conceptos subyacentes y los sistemas de valores responsables de políticas de vivienda y programas específicos en el pasado. Por ejemplo, hoy se acepta ampliamente que la mayoría de los "procesos" por los que se provee alojamiento y servicios son más importantes que la cáscara de la casa física. No obstante, ha sido necesario argüir largo y tendido sobre que la casa es un proceso y no un producto para que se acepte este concepto. Hasta la fecha, en la mayoría de las discusiones sobre vivienda es aún necesario indicar que el énfasis tradicional sobre normas mínimas de vivienda, hogares completos, construcción de sistemas industrializados y cuantas casas se añadieron a las iniciadas en un año está todo ello enraizado en la orientación de "producto" más que de "proceso".

Otro aspecto de este debate es la cuestión de la "libertad para construir", por una parte, y el "tratar con grandes cantidades" por la otra. La naturaleza de este problema no ha cambiado desde que fue planteado por Weissmann durante su visita a un proyecto de ayuda mutua en Perú a finales de la década de los 1960 (Turner 1972b). Fundamentalmente, la cuestión era de cómo emplear los enfoques autónomos tales como la ayuda mutua y la autoayuda de forma que pudieran responder adecuadamente a las necesidades de vivienda del pobre de los centros urbanos. ¿Cómo puede gobernarse la iniciativa privada para que pueda ser el elemento principal en un gran programa organizado?

Esta integración de autonomía y libertad, por una parte, y la eficiencia organizada por la otra, representan el fundamento filosófico del problema. Y en esta medida está enraizado en la cuestión secular de derechos individuales y función del estado, o en lo planteado por Weber sobre lo que sucede a los esfuerzos individuales en las burocracias. ¿Existe modo alguno de diagnosticar la energía, camaradería y buena voluntad entre grupos primarios en colonias

ilegales/tugurios y transformar estos intangibles en un programa eficiente de vivienda? Citando a la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo de Vivienda Mínima, ¿es posible combinar las "relaciones horizontales de cooperación humana" que se encuentran entre participantes de ayuda mutua con las "relaciones verticales de autoridad jerárquica" que semejan una gran organización a una función de fundación?

Las Políticas de Vivienda como Política

La mayoría de los países en desarrollo cuentan con algún tipo de política de vivienda que define la función del gobierno y la del sector privado en la provisión de alojamiento y servicios. Algunas políticas pudieran ser poco más que declaraciones del número de casas necesarias por año, qué organismos deberían construirlas, y cuánto costará el esfuerzo; otras son documentos comprensivos que abarcan perspectivas a corto y largo plazo, análisis sofisticados de necesidades de vivienda y demanda, cálculos de las inversiones requeridas y responsabilidades institucionales.

Una vertiente comunmente ignorada de las políticas de la vivienda es la de que, primero y principalmente son manifestaciones políticas. En países donde predomina una élite pobre rural, las necesidades de alojamiento del pobre de los centros urbanos pudieran ignorarse. En países con fuertes tradiciones que descansan en la empresa privada, la función del gobierno en la construcción de viviendas pudiera relegarse a ejercer influencia sobre las condiciones socioeconómicas para permitir a los contratistas, a los empresarios y a los comerciantes de materiales de construcción ejercer sus propias actividades mercantiles. Este reconocimiento de la política sobre vivienda, como solamente otro aspecto de la política es cosa que los planificadores y técnicos frecuentemente olvidan. Y a menudo también hace difícil que entiendan los méritos del pragmatismo y del compromiso.

Otra consecuencia de la naturaleza política de las políticas sobre la vivienda reside en el hecho de que lo que se manifiesta en ellas pudiera no ser programado o realizado. En algunos países, las políticas pudieran interpretarse simplemente como la manifestación de buenas intenciones. Más cínicamente, pudieran verse como "promesas electorales" o como simples pantallas para algunos programas sociales ambiciosos que no pueden apoyarse con recursos adecuados.

Allí donde las políticas sobre la vivienda reflejan un deseo genuino de mejorar las condiciones de vida del pobre, constituyen un instrumento valioso en la planificación y prolongación de proyectos efectivos. En este caso, las políticas sobre la vivienda probablemente abarcarían la mayoría de las áreas siguientes: definición de necesidades de vivienda, identificación de grupos beneficiarios, política de la tierra, marco institucional, función del sector, y función del sector popular.

Necesidades de Vivienda

Uno de los factores que hacen difícil para muchos países en desarrollo que su política sobre la vivienda opere como es debido reside en la forma en que se definen las necesidades de vivienda. El elemento principal en estimaciones sobre necesidades de vivienda, como se practica actualmente, es la "unidad de

vivienda". A pesar de los años invertidos en argumentos por parte de los teóricos en vivienda de que este enfoque sobre la "unidad de vivienda" conduce a conceptos erróneos sobre necesidades de viviendas, muchos países continúan aún empleándolo cuando intentan dar forma a sus políticas sobre la vivienda.

El fallo principal en considerar las necesidades de vivienda en términos de unidades es el de que predispone a los planificadores a pensar en términos de casas terminadas que pueden contarse (orientación hacia el producto). Sin embargo, el hecho es que lo que constituye una vivienda se decide cultural o históricamente. Las Naciones Unidas, al redactar instrucciones para el Estudio sobre la Vivienda en el Mundo en 1973 reconoció esto indicando que una unidad de vivienda podía ser "una casa, una unidad móvil, un albergue natural como una cueva o una unidad improvisada como es una tienda de campaña". Para evitar los problemas sobre definiciones, las Naciones Unidas propusieron el símbolo "delta" para indicar una "unidad de vivienda". No obstante, a pesar de esta "pirueta" definitoria, los sistemas actuales para estimar necesidades de vivienda aún dejan algo que desear en razón a que se refieren a un "producto", y lo que es más a un producto terminado.

Una vez que un país se decide por la definición de una unidad de vivienda, la estimación de las necesidades de vivienda se convierte en un ejercicio de "juego de números". Se necesitan tantas casas. La capacidad productiva del país es solamente de tantas viviendas. Hace falta tanto dinero para reducir la demanda acumulada de vivienda. Por otra parte el país sólo cuenta con X dinero. El resultado es, invariablemente, frustración.

Las estimaciones estadísticas de las necesidades de vivienda pueden ser sumamente sofisticadas. Las siguientes, por ejemplo, son las variables más comunmente utilizadas: (1) Necesidades de vivienda existentes al comienzo del período de planificación: (a) número de familias sin alojamiento, (b) familias que ocupan un alojamiento de tipo "inaceptable", (c) familias obligadas a vivir juntas con otras, (d) familias que necesitan alojamiento separado para reducir niveles de densidad en estructuras existentes a una norma aceptable, y (e) alojamiento de tipo aceptable pero que necesita reparación o sustitución. (2) Necesidades de vivienda reales durante el período de planificación: (a) viviendas requeridas por nuevas familias, y (b) viviendas requeridas para sustituir alojamientos eliminados durante el período debido a destrucción, obsolescencia o erradicación.

Una fórmula común para calcular las necesidades de vivienda es simplemente la de sumar las cifras que arrojan las variables mencionadas anteriormente. A pesar de haber intentado seriamente formular definiciones, las cifras resultantes son en realidad de muy poca ayuda en la comprensión del problema de la vivienda de un país. Y esto se debe a varias razones.

En primer lugar, diversas variables dependen de que se defina una norma "aceptable", pero ésta es muy difícil de establecer. Por ejemplo, puede surgir la pregunta de si los tugurios y las barracas se ajustan o no a la norma. Como han demostrado las experiencias con evaluaciones, en las colonias ilegales/tugurios se pueden encontrar viviendas en buen estado, de igual modo que se ven casas dilapidadas en "buenos barrios". Las normas sobre densidad también están muy ligadas a aspectos culturales. La norma de vivienda mínima de una persona por habitación pudiera constituir una indicación de vivienda conveniente en algunos países, aunque pudiera significar soledad y aislamiento en el caso de un niño en países cuyas culturas ven a los niños crecer compartiendo una alfombra y una mosquitera desde su nacimiento.

En segundo lugar, las definiciones de una unidad de vivienda conllevan la idea de una unidad terminada. Pero esto niega la noción de desarrollo progresivo, que es una suposición básica en las estrategias de casas o viviendas de bajo costo. Lo que una familia necesita pudiera no ser una estructura completa; pudiera consistir en el comienzo de una estructura que la familia misma puede mejorar. Pudiera, en efecto, consistir en una especie de barraca que puede mejorarse si se facilitan servicios a la comunidad.

En un examen de las condiciones de vivienda en todo el mundo, el Banco Mundial llegó a la conclusión de que las "estimaciones generales del 'déficit' en vivienda o 'necesidades' se comprobó que eran tan inducentes a error que no pudieron utilizarse" (Churchill 1979).

El análisis es ... complicado por la ausencia de incluso datos razonablemente correctos...las limitaciones de los datos sobre viviendas "subestándar," "tugurios" e "ilegales" son bien conocidas. Tales datos se recopilan de acuerdo con definiciones diferentes y no son comparables de una ciudad a otra. Típicamente, los cálculos de viviendas subestándar comprenden gran número de viviendas de relativa alta calidad; tales viviendas, no obstante, pudieran carecer de tenencia legal, servicios, o ambos. Se han preparado numerosos cálculos para otros fines y, a efectos de análisis económico, inducirían a error.

Lo que indica la cita no es tanto la inexactitud de los datos sino una falta de perfección de lo que conlleva la necesidad real de la vivienda. Si de lo que se carece en la vivienda denominada "subestándar" es frecuentemente "tenencia legal, servicios, o ambos," entonces lo que en vivienda pudiera constituir la necesidad real pudiera ocasionalmente definirse como tenencia y servicios, no por estructuras físicas denominadas viviendas. Si las moradas donde viven las familias se consideran como alojamientos aceptables que pueden "mejorarse" por la introducción de mejores servicios, entonces la estrategia de la vivienda pudiera comprender la provisión de servicios y no tantas estructuras.

Y en este punto, merece la pena repetir los comentarios de un funcionario de la vivienda de un país en desarrollo:

Se me informa que nuestro déficit en viviendas representa unas 10 000 unidades por año y que tendremos que construir unas 4000 casas sólo para mantenernos a la par con la demanda pendiente. No obstante, cada día, cuando en mi país se pone el sol, todo el mundo tiene una casa en la que alojarse. Por lo tanto, ¿dónde está la escasez de la vivienda?

En lugar de considerar esta observación como una falta cínica de preocupación por el bienestar humano, puede interpretarse como una evaluación de la denominada necesidad de vivienda. Indica que las percepciones sobre la vivienda son relativas. Niega, por otra parte, normas absolutistas que dicen que las viviendas deben ser de tamaños determinados o que los servicios deben ser de ciertos tipos para ser aceptables.

Aunque las cuentas sociales nacionales o la planificación comprensiva pudieran requerir cifras sobre necesidades de vivienda, es preciso que se establezcan las mediciones cualitativas de tales cifras antes de que se hable de cantidades. En otras palabras, antes de hacer la adición de las cifras sobre necesidades de vivienda, los planificadores y especialistas en estadística deben determinar qué es lo que cuentan.

Grupos Beneficiarios

Una alternativa a la formulación de planes de viviendas basados en estadísticas sobre necesidades de vivienda es formular tales planes pensando en los grupos de beneficiarios a quienes deben servir. Como se ha dicho anteriormente, la construcción de viviendas pudiera ser responsabilidad del gobierno, del sector privado o de los interesados mismos (es decir, el sector popular). Una política de viviendas básicas no debería confundirse con una política de vivienda nacional, que abarca las necesidades totales de vivienda de un país. La primera se limita a las necesidades de vivienda de los grupos más económicamente débiles en zonas urbanas y no considera a los grupos de clase media o más acomodada, así como a los habitantes que viven en las zonas rurales.

A pesar de la dificultad inherente al cálculo de ingresos por hogar, tal cálculo es una buena guía para establecer un grupo de beneficiarios de una política de vivienda básica. Y es particularmente útil en proyectos de lotes servidos donde los criterios de elegibilidad pueden formularse y aplicarse. En la mejora comunitaria, un método más deseable de definir grupos beneficiarios es identificar a los habitantes de alojamientos ilegales y tugurios en las ciudades. Una vez que se hayan identificado tales áreas, los residentes "bona fide" de tales áreas se convierten en grupos beneficiarios, independientemente de sus ingresos.

La experiencia adquirida en varios países ha demostrado que las colonias ilegales/tugurios no son todas iguales. Difieren con arreglo a características tales como superficie, número de personas, densidad, edad del asentamiento, homogeneidad o heterogeneidad, nivel de servicios, niveles de actividad balanceada, deterioro físico, colindancia o separación, y magnitud de la desorganización social. Algunas veces es posible analizar estos factores determinando cómo pueden interrelacionarse recíprocamente, permitiendo con ello agruparlos según su tipo. Por ejemplo, en la mayoría de los casos, las colonias ilegales y tugurios del centro de la ciudad son por lo general más viejos, más pequeños en superficie, de mayor densidad, más homogéneos, tienden a contar con mayor nivel de servicios, están más físicamente desorganizados y poseen mayores grados de desorganización social. Inversamente, las colonias ilegales/tugurios de la periferia son más recientes, mayores, tienen menores densidades debido a que están más distanciados, son más heterogéneos y poseen un nivel más alto de organización social. Las características de las colonias ilegales/tugurios son importantes en la determinación del tipo de programas de viviendas básicas que pueden introducirse. Y los niveles de servicios básicos, cuya mejora pudiera ser más importante que los componentes del albergue en proyectos de mejora, son causa de preocupación especial.

Una noción generalmente aceptada es la de que una política de vivienda básica debería diseñarse para aquel segmento de la población que no es ni excesivamente pobre para poder adquirir alguna forma de vivienda, ni excesivamente rica para requerir las condiciones concesionales que se ofrecen. Muchos diseñadores de proyectos consideran que esto es así para favorecer a los grupos pretendidos comprendidos entre los 20 y 60 percentiles de grupos de ingresos en una zona urbana. Las familias que caen por debajo de 20 percentiles requieren cierto tipo de subvención para su vivienda. Y los que se hallan por razón de sus ingresos por encima de los 60 percentiles deberían poder competir en el mercado normal de la vivienda, servido por contratistas privados e instituciones privados de crédito.

Estudios realizados han demostrado que existe una gran heterogeneidad entre



Los residentes de Tondo, Filipinas, han tenido que adquirir el agua potable de los vendedores ambulantes.

las familias mismas dentro de los límites de ingresos indicados antes. Preferiblemente, cierto tipo de intervención en la vivienda debería dirigirse a satisfacer las necesidades de cada sub-grupo. Para las familias con ingresos relativamente bajos, por ejemplo, la simple introducción de servicios tales como agua y drenaje de superficie allí donde viven podría ser un enfoque excelente. La introducción de servicios básicos mejora considerablemente las condiciones de vida de los habitantes de estos hogares. No altera la frágil relación que existe entre la residencia y el lugar de trabajo debido a que a estos participantes se les sirve allí donde viven. Y en razón a que la introducción de servicios implica un reconocimiento tácito de sus derechos a la tierra en tanto que "ocupante ilegal", *podría darles una mayor voz en reclamar seguridad de tenencia*. Todos estos factores pudieran alentar a estas familias a que mejoren sus hogares y alrededores aún más.

Los programas de mejoras comunitarias han demostrado que los costos de los servicios a las familias de bajos ingresos pueden reducirse considerablemente cuando tales servicios se introducen formalmente en colonias ilegales/turgurios. En base a la noción de que tales comunidades son ilegales por lo que no tienen derecho a servicios urbanos, su condición ilegal es la que frecuentemente aumenta artificialmente el costo de los servicios. Por ejemplo, antes de que se introdujera un sistema de agua corriente en Tondo, los habitantes se veían obligados a comprarla de vendedores ambulantes a precios 10 veces mayores que el pagado por el residente medio de la ciudad de Manila. Las conexiones eléctricas ilegales, además de defraudar a la compañía de electricidad y de los riesgos implícitos en conexiones mal hechas, hicieron que el costo de la electricidad fuera cuatro veces mayor que el pagado por las familias de bajos ingresos. La simple regularización de tales servicios reduce el costo real, hace la administración más fácil y con ello se mejora el cobro de las tarifas aplicables.

Los proyectos de lotes urbanos servidos pueden convenir a familias con ingresos relativamente altos pero, aún en este caso, los límites superior e inferior de los ingresos de los grupos que pudieran beneficiarse pueden ampliarse por variaciones en diseño de la vivienda, normas mínimas, calendarios de reembolso y niveles de servicios. El ofrecimiento de sólo un lote servido hace posible una opción más económica, comparada con la adición de una unidad núcleo o una casa semi-terminada en el lote. El permitir que las familias utilicen materiales recuperados de sus antiguas viviendas puede reducir los costos iniciales. El uso de albergues improvisados temporales mientras la familia trabaja en la vivienda permanente podría reducir los costos de desplazamiento a y del trabajo. En algunos proyectos se ha observado que el costo adicional de construir una casa núcleo a la que una familia pudiera trasladarse inmediatamente puede ser fácilmente justificado considerando el hecho de que esta opción permite a la familia evitar el pago de alquiler de la casa vieja y la amortización de la nueva, gastando dinero en transporte, invirtiendo en un albergue temporal que tendrá que destruirse más tarde, y pagar a alguien para que vigile los materiales de construcción almacenados en el nuevo lote. La carga financiera de la familia se reduce aún más por el hecho de que la suma pagada por el núcleo de la casa puede amortizarse durante un período más largo, si bien los costos mencionados anteriormente tienen que pagarse inmediatamente, en el momento en que otros costos dimanantes del traslado deben pagarse también.

Algunos críticos de los proyectos de lotes urbanos han hecho la acusación de que la insistencia en servir a familias dentro de unos límites de ingresos específicos crea comunidades pobres homogéneas a las que pudiera faltar el dinamismo que posee una comunidad más "normal". A tales comunidades se las identifica frecuentemente como "proyectos para el pobre", con la connotación correspondiente de problemas, criminalidad e inmoralidad añadidos a la etiqueta. Los observadores de la vida en los tugurios han observado que los habitantes de las comunidades de bajos ingresos "viven unos de otros", que existen redes de relaciones recíprocas económicas, que permiten a aquellos que están relativamente mejor económicamente emplear a otros y las masas de pobres pueden convertirse en consumidores de los servicios ofrecidos por los más económicamente desahogados. El insistir en estrechas demarcaciones de los grupos en razón de sus ingresos pudiera estorbar esta interdependencia social y económica.

Se han intentado diversas variantes de proyectos para evitar la situación que se describe anteriormente. En un proyecto de Indonesia se vendieron algunos lotes de terreno en un proyecto a familias acomodadas al precio de mercado, mientras que la mayoría de los lotes se vendieron a grupos beneficiarios a precios rebajados. Esto consiguió no solamente obtener una subvención indirecta sino que también aseguró que una mayor variedad de individuos habitarían en la zona del proyecto. A los participantes en el proyecto Dandora de Kenia se les ofreció un abanico mucho más amplio de opciones. Los lotes variaban de 100 a 160 m² de superficie y los residentes podían construir en tales lotes desde 2 hasta más de 6 habitaciones. Los locales industriales y comerciales, vendidos a precios comerciales, forman parte de los proyectos de Zambia y Filipinas. Los lotes industriales se arriendan o venden en casi todos los proyectos. Aunque muchos de estos tipos de opciones se ofrecieron para crear una mayor actividad económica, han producido también el efecto de ampliar la variedad de los hogares servidos.

Los proyectos de mejora comunitaria, en razón a que deben aceptar a las

comunidades de bajos ingresos tal y como son, son menos susceptibles a sufrir los efectos de tener que servir a un rango limitado de familias. También cuentan con la ventaja de construir sobre lo que ya se encuentra allí. Esto quiere decir que incluso intervenciones limitadas pueden aportar efectos significativos. Un organismo de la vivienda con recursos limitados puede evitar los desembolsos masivos que requieren las inversiones en lote urbanos, necesarios en cierto tamaño y nivel de actividad para que realmente merezcan la pena.

Independientemente del enfoque de vivienda básica que se adopte, al elegir los grupos beneficiarios de un proyecto es importante que se preste atención a las comunidades de bajos ingresos en ciudades tanto grandes como pequeñas y que se evite la tendencia a concentrarse en las grandes capitales. Este enfoque ofrece numerosas ventajas. Primero, tales proyectos serán probablemente menores y más fáciles de manejar. Segundo, serán asimismo menos costosos en razón a que la tierra y otros costos de los componentes del proyecto también serán más económicos. Tercero, existe la posibilidad de que ayudando a familias en tales ciudades se sientan animadas a permanecer, reduciendo las presiones de población sobre las zonas metropolitanas. Finalmente, existe una mayor probabilidad de que las dependencias de los gobiernos locales en tales áreas estén más dispuestos a participar en proyectos de bajos ingresos, asegurando así la continuación y mantenimiento del proyecto.

Política de Tenencia de la Tierra

Aparte del costo de la vivienda y de los servicios, el segundo problema en una política de viviendas básicas es la tierra. Como ha revelado la experiencia en muchos países, la tierra propiamente dicha no constituye un problema. Esta entra en la política sobre viviendas básicas en términos de la tierra disponible, costo de su adquisición y desarrollo, facilidad o dificultad en adquirirla, y qué tipo de tenencia debería establecerse en proyectos de viviendas básicas.

Sin embargo, la tierra continúa siendo un problema en los proyectos de viviendas básicas a pesar del argumento de que la tierra, en sí, no tiene valor y no debería constituir un artículo de comercio. La especulación sobre la tierra es uno de los negocios más lucrativos en los países en desarrollo. Aun en países donde las políticas gubernamentales intentan controlar la especulación (como sucede en Zambia), se hallan medios de utilizar la tierra como un producto comercial.

Fue el alto costo de la tierra lo que causó el fracaso de los proyectos iniciales de lotes urbanos. Debido a que la tierra en las zonas céntricas de la ciudad era tan costosa, los planificadores adoptaron una posición de mínima resistencia y situaron sus proyectos en la periferia de los núcleos urbanos. Y como demostró un proyecto tras otro, esto no respondió en realidad a las necesidades de las familias de bajos ingresos y muchos de tales proyectos fracasaron. Más recientemente, la política de establecer proyectos de lotes servidos en zonas de desborde adyacentes a las comunidades que se mejoran también está encontrando problemas con la tierra. En El Salvador y Filipinas, la tierra para proyectos de desborde tiene que adquirirse a "precios normales de mercado", lo que frecuentemente hace que los proyectos resultantes queden fuera del alcance económico de los que los necesitan. Existe el recurso legal de la expropiación utilizando disposiciones constitucionales sobre derecho eminente y derechos inherentes al Estado en controlar la tierra, pero tales procedimientos

requieren tiempo, son costosos y pueden convertirse en complejos y desagradables.

Para asegurarse de que se dispone de tierra para proyectos de viviendas básicas, en los países en desarrollo se han utilizado diversos enfoques. Y muchos de éstos han demostrado ser sumamente efectivos. Tales enfoques comprenden: (1) reforma de la tierra urbana; (2) estudios catastrales y cartográficos; (3) medidas impositivas y fiscales; (4) programas de desarrollo de la tierra; (5) controles sobre el uso de la tierra; (6) bancos de tierras. Muchos de estos enfoques están recíprocamente relacionados; esto sugiere que una política comprensiva sobre la tierra, más que la institución de medidas individuales, pudiera constituir el mejor enfoque.

Varios países tales como Chile, Sri Lanka y Filipinas han instituido programas para la reforma de la propiedad de las tierras urbanas, en virtud de las cuales grandes latifundios propiedad de individuos o familias se han parcelado y redistribuido a residentes y arrendatarios. La práctica usual ha sido la compra de tales terrenos por parte del Estado, bien en metálico o en bonos emitidos a tal efecto.

Una vez adquirida la tierra, los planificadores gubernamentales podían comenzar con sus proyectos de mejora comunitaria y de lotes urbanos asistiendo a sus nuevos propietarios. La reforma de las tierras urbanas ha sido sumamente difícil de legislar y aplicar debido a que va en contra de los intereses de las clases poderosas. Asimismo se ha utilizado también como instrumento para la realización de equidad social más que para realizar mejoras urbanas. Pero aún así, en la medida en que la reforma de tierras urbanas facilita más tierra y a precios más razonables, es un factor decisivo en toda política de viviendas básicas.

En muchos países en desarrollo la propiedad de la tierra es una mezcla compleja de tenencia comunal de la tierra, arrendamiento, derecho absoluto, aplicación de derechos tradicionales y de derechos de ocupantes ilegales. Frecuentemente, la simple intervención de un estudio del catastro o ejercicio cartográfico puede mejorar enormemente la situación de la tierra. Tal ejercicio, por ejemplo, permitirá la identificación de todo tipo de tenencia, aclarará qué tierras pertenecen al gobierno, a individuos, familias e instituciones. Y de ello puede resultar una gran bonanza para las autoridades fiscales al poder actualizar sus antecedentes impositivos. Facilita el crédito y otras transacciones en las que la tierra se utiliza como garantía de préstamo. Incluso ayuda a reducir el volumen de litigaciones sobre límites de propiedades, que frecuentemente es causa de gran preocupación entre vecinos en numerosos países en desarrollo. Y lo que es más importante, en razón a que los estudios y levantamientos cartográficos indican dónde se hallan los diversos tipos de tierras, ayuda a los planificadores de proyectos de viviendas básicas en el emplazamiento de diferentes tipos de proyectos. Una vez definidos tales emplazamientos la adquisición de la tierra es más fácil debido a que se conoce su condición.

La mayoría de gobiernos nacionales y locales en los países en desarrollo poseen facultades impositivas y otras medidas fiscales para controlar el uso de la tierra pero por razones varias tales facultades frecuentemente no se ejercen en toda su plenitud. Para llevar a cabo una política de viviendas básicas efectiva, tales poderes o facultades deberán ejercitarse e incluso promulgarse nuevas medidas. Por ejemplo, una medida común que puede emplearse es la de la imposición sobre las tierras no productivas. Ello podría ayudar a controlar la especulación si se aplicara un impuesto al desarrollo o venta de tierras. Un alto impuesto a la plusvalía podría también controlar la especulación en Filipinas,

donde en 1972 se promulgó una ley por la que se requería a los propietarios de tierras que declararan oficialmente el valor verdadero de sus tierras. Tal valor declarado se convirtió en la base de la imposición fiscal. No obstante, para reducir la sub-valoración en las declaraciones, el valor declarado se estableció como el precio de la expropiación si el gobierno adquiriera la tierra. En la búsqueda de un equilibrio entre tasas impositivas y precio de expropiación, se llegó a una evaluación más justa de la tierra. Esta medida contribuyó significativamente a mayores ingresos fiscales desde que se comenzó a aplicar.

Para dedicar más tierra para la construcción de viviendas básicas a través de las instituciones apropiadas el gobierno pudiera asumir la función de constructor. En Korea, el gobierno está facultado para declarar un lote de tierra urbana como zona de desarrollo e introducir carreteras, sistemas de drenaje, alcantarillado y otras mejoras. Después del programa de desarrollo, sólo se devuelve al terrateniente aquella porción de la tierra equivalente al valor declarado antes de que se iniciara el proceso de desarrollo de la tierra. El resto se dedica a la construcción de viviendas y otros fines. En Hong Kong, el gobierno está también facultado para cambiar las tierras rurales que posee por otras urbanas, o viceversa. En estos intercambios, se considera el valor de la tierra de propiedad privada antes del desarrollo, permitiendo así al gobierno adquirir más tierra para fines de desarrollo.

El derecho inherente del Estado a controlar el uso de la tierra y evitar su abuso está por lo general incorporado en códigos de construcción y urbanización. Donde existen tales códigos éstos pueden emplearse de modo más activo en la prosecución más vigorosa de programas de viviendas básicas. También pueden ser actualizados a la luz de las condiciones existentes más pertinentes. Al actualizar viejos códigos o formular nuevos, pudiera ser útil modificar su orientación pasando de una de control hacia otra por las que se favorecen los desarrollos en ciertas direcciones. Las disposiciones tradicionales de los códigos en aspectos tales como normas mínimas, usos de la tierra para fines únicos o múltiples y la segregación o separación de producción y zonas residenciales, también pudieran necesitar atención. La maquinaria administrativa para la aplicación de códigos debe también mejorarse y capacitarse más personal para que los códigos resulten más efectivos.

En países donde la propiedad privada de la tierra es la regla, se puede habilitar más tierra para proyectos de viviendas básicas por el uso de la reserva hipotecaria. Esto conlleva la compra de tierra cuando aún se puede adquirir a buen precio, preservación de tierras públicas para usos futuros, intercambio de tierras públicas por lotes que puedan ser más adelante de mayor valor, o desarrollo de tierras privadas para que los costos de desarrollo puedan ser recuperados por el uso público. Otros países, como Zambia, son aún afortunados en el sentido de que el gobierno aún dispone de grandes superficies de terreno para su desarrollo. Otros, como Tailandia, también poseen tierras valiosas que su propiedad de la corona. En la mayoría de los países, el desarrollo urbano desenfrenado está agotando con rapidez los recursos terrestres, lo que obliga a los gobiernos a intervenir para asegurarse de que se contará con tierra suficiente cuando se necesite. En algunos casos la constitución de bancos de tierras podría crear una escasez artificial en el mercado de la tierra a medida que la propiedad pública retira tierras del uso privado. No obstante, en general, si el gobierno está decidido a intervenir en el campo de la vivienda pública, los bancos de tierras son necesarios. No solamente aseguran que se

contará con la tierra necesaria, sino que harán que se disponga de ella donde produzca mayor beneficio al bienestar común.

Instituciones de Vivienda

Los organismos responsables de vivienda a cargo de proyectos evaluados en estudios del CIID y del Banco Mundial abarcan toda una gama de arreglos institucionales para la construcción de viviendas básicas. Comprenden una fundación privada sin ánimo de lucro, la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FSDVM), un gobierno local (el Consejo de la ciudad de Lusaka), un órgano nacional (Autoridades Nacionales de la Vivienda) y un organismo especial para la vivienda, Oficina de Alojamientos de Alquiler Moderado (OHLM). Como han indicado las evaluaciones de los programas, los arreglos institucionales específicos conllevan ventajas y desventajas y no todas ellas pueden atribuirse a factores culturales o históricos.

Un enfoque común hacia los programas de la vivienda básica es el establecer un organismo especial responsable. Así, la institución para el desarrollo Tondo Foreshore y Dagat-Dagatan (TFDA) se constituyó para que se responsabilizara de la planificación y administración del proyecto Tondo. Tal y como establecida, la TFDA tenía una jurisdicción zonal específica, limitada al lugar de emplazamiento del proyecto. Se le atribuyeron también funciones específicas — la de ser el órgano principal con responsabilidad final del proyecto, con facultades para coordinar la labor de otros organismos que trabajaran en el proyecto.

Aunque la creación de un organismo específico para que se ocupe de problemas de vivienda básica conlleva el efecto positivo de definir las líneas de autoridad, también presenta ciertas desventajas. Puede antagonizar a otros establecimientos viejos que guardan sus prerrogativas con gran celo. También crea fragmentación funcional y geográfica y hace que la coordinación entre organismos resulte mucho más difícil. Al verse confrontado con situaciones extremas, las autoridades especiales desperdician recursos valiosos debido a que para cada organismo es preciso establecer numerosas funciones de carácter auxiliar y de apoyo, como resultado de la inhabilidad de aprovechar las economías de escala. La fragmentación también pudiera resultar en una competencia incontrolada por los servicios de los escasos funcionarios capacitados en el país, haciendo que estos servicios sean más costosos. Es preciso reconocer que lo relativo a la vivienda básica es una actividad compleja que requiere la aportación de numerosos organismos de varios tipos y diferentes niveles gubernamentales. Ningún organismo por sí solo, independientemente de sus recursos, puede proporcionar todos los insumos necesarios a la vivienda básica. Tampoco es esto deseable aunque fuera posible.

Con todo, ventajas aparentes de un órgano especial continúan haciendo que sea el enfoque más atractivo. La misma novedad del organismo es una clara ventaja, dado que la creatividad y lo que tiene de innovativo no se ve limitado por tradiciones, y las acciones futuras no se ven restringidas por errores pasados o escándalos políticos. Por otra parte, el nuevo organismo pudiera atraer personal dinámico y líderes con imaginación. Pudiera también obtener un fuerte apoyo político de ejecutivos y legisladores. Podría también tener éxito en obtener mayores recursos debido a la novedad del programa y al entusiasmo de sus proponentes.

A medida que se afianza un programa de vivienda, las funciones dominantes pudieran pasar de la planificación del proyecto y de sus operaciones iniciales a

una rutina de gestión y mantenimiento y es en esta fase en la que se aprecian los méritos de los órganos de líneas regulares. En muchos países, las instituciones especiales finalmente se convierten en órganos de línea dependientes de departamentos y ministerios principales. Así, en Filipinas, la TFDA se convirtió en una de las unidades del Organismo Nacional de la Vivienda. En Jamaica, la División de Lotes Urbanos fue absorbida como unidad regular por el Ministerio de Construcción y Vivienda.

Debido a que los programas de viviendas básicas requieren insumos de numerosos organismos, en algunos países tales organismos han sido encuadrados en grandes ministerios, tales como ministerios de construcción, de gobiernos locales, de finanzas, vivienda, o incluso de asentamientos humanos. Una de las ventajas de tal disposición es la posibilidad de conseguir apoyo político máximo para programas de viviendas básicas. En casos donde el ejecutivo-en-jefe del país muestra interés en programas de viviendas básicas, se pueden movilizar mayores recursos por intervención del ministerio correspondiente.

Un posible peligro de la responsabilidad ministerial es, naturalmente, la posibilidad de que los proyectos de viviendas básicas puedan quedar sepultados en programas ministeriales más amplios; de que otros organismos más viejos con orientaciones tradicionales frenen la función del órgano de la vivienda por medio de su inercia e inactividad. Los nuevos programas podrían quedar marcados por errores y problemas políticos pasados haciendo así su manejo mucho más difícil.

Desde 1972 cuando se celebró la conferencia sobre el ambiente de Estocolmo y desde la de 1976 en Vancouver sobre asentamientos humanos, diversos países han iniciado programas para la gestión de asentamientos humanos que también han subrayado lo relativo a la vivienda básica. En México y en Filipinas, por ejemplo, se crearon ministerios de asentamientos humanos. Sin embargo, el enfoque hacia dichos asentamientos humanos ha sido muy difícil de traducir en términos de programas concretos. Las funciones comprendidas en el desarrollo de asentamientos humanos son vastas y de gran alcance (p.e. el programa filipino para responder a las 11 básicas necesidades del pueblo) y un programa totalmente desarrollado que sirviera todas las necesidades básicas requeriría la creación de un "super ministerio". Además de los problemas de recursos, un órgano de tal magnitud taxaría casi al límite todos los recursos técnicos, humanos y otros de un país en desarrollo hasta el punto de que dejaría muy poco para otras instituciones.

Si el encuadrar los programas de viviendas básicas dentro de un super-ministerio crea problemas, el otro extremo del enfoque es decir dejar que la responsabilidad caiga totalmente sobre una fundación privada sin ánimo de lucro, tal como la FSDVM, también corre el riesgo de quedar aislado del proceso político. Para los que consideran que la vivienda es fundamentalmente un problema técnico, la creación de un órgano privado podría aportar su propia fascinación. Según se dice anteriormente, lo relativo a la vivienda básica no puede dejar de politizarse en razón a que trata de la utilización de recursos públicos para la creación de equidad y distribución de justicia y no solamente para proporcionar viviendas y servicios a los ciudadanos. En tanto que problema social importante, no puede separarse del proceso político sin convertirse en un problema secundario de interés solamente para unos cuantos técnicos y algunos ciudadanos de espíritu cívico.

Una preocupación institucional final acerca de la vivienda básica es la operación y mantenimiento continuos del proyecto. Autoridades especiales, organismos en línea, super-ministerios o incluso fundaciones privadas podrían iniciar y lanzar proyectos de viviendas básicas pero en final de cuentas, son los órganos gubernamentales locales con cooperación de los residentes en el proyecto los que tienen que asumir las responsabilidades regulares de gestión y mantenimiento. El problema, no obstante, es el de que las unidades locales frecuentemente no cuentan con la pericia técnica y de gestión, con la base fiscal, con las capacidades organizativas y otros recursos para asumir responsabilidad por los proyectos. Tales recursos no pueden simplemente aportarse mediante transferencias de departamentos superiores a niveles gubernamentales locales. Se requieren capacitación de personal, creación de instituciones, expansión de la base fiscal y desarrollo de recursos locales para dar mayor realce a la capacidad de las unidades locales. Y además de los requisitos de tales recursos también se requiere tiempo.

Sector Privado

Si bien los urbanistas y contratistas juegan un papel de primer plano en la construcción de viviendas económicas, su función en lo relativo a viviendas básicas no se ha explorado convenientemente. Hasta la fecha, su función más importante ha sido la de construir infraestructuras básicas incluyendo la construcción de núcleos de saneamiento, paredes de partición y núcleos de viviendas. Para realizar estas funciones, los contratistas privados han empleado los métodos con los que están más familiarizados — uso máximo de tecnología, técnicas convencionales de construcción, y gran dependencia en equipo, así como el uso de materiales modernos y permanentes.

Las discusiones o conversaciones con urbanistas y contratistas revelaron algunos de los problemas pertinentes a las viviendas básicas. Tales problemas pueden atribuirse a ciertas peculiaridades en los enfoques empleados hacia las viviendas básicas. La mayoría de arquitectos e ingenieros están acostumbrados a diseñar viviendas terminadas. El carácter incompleto de los proyectos, basados en la suposición de un desarrollo progresivo, les molesta. Como sucede con la mayoría de individuos de espíritu creador, los profesionales desean poder visualizar un producto terminado que sea estéticamente agradable. Y consideran difícil mostrar una comunidad de casas construidas por los interesados en fases diversas de terminación y decir “yo diseñé este proyecto”.

Los contratistas, orientados como están hacia la eficiencia tanto operativa como económica, también encuentran dificultades con los enfoques de la ayuda mutua y de la autoayuda. Cuando se ven obligados a contratar personal en las zonas mismas de los proyectos (como en Jamaica), consideran que pierden control sobre la gerencia del proyecto. Se quejan de la falta de personal calificado y de la insubordinación de los trabajadores. Muestran su descontento por conflictos y disputas y retrasos costosos. Y de forma particular resienten a los líderes políticos quienes imponen condiciones difíciles y esperan de los contratistas que realicen su trabajo satisfactoriamente y entreguen el producto terminado en tiempo oportuno.

Los contratistas privados, si oyéramos su opinión, preferirían no tener nada que ver con proyectos de viviendas básicas en razón a la forma en que los gobiernos enfocan este asunto. Una queja frecuente es la de que la toma de decisiones es políticamente difusa, es decir, es sumamente difícil asegurarse de

quién está realmente a cargo del proyecto. Existe demasiada interferencia política. Y la asignación de fondos es, como resultado, frecuentemente incierta. Se consume demasiado tiempo en papeleo burocrático y en cobrar. En algunos casos, el soborno podría ser necesario para obtener aprobaciones y fondos.

La corrupción es, naturalmente, una mención constante entre los contratistas privados. Los organismos gubernamentales instituyen diversas verificaciones, tanto anteriores como posteriores, pero éstas parecen estar directamente relacionadas con la magnitud de la corrupción. Y en muchos casos, cuantas más comprobaciones e investigaciones se instituyen, a tanta más gente es preciso sobornar. Los "costos adicionales" de tales prácticas son en final de cuentas los participantes en los proyectos quienes los pagan. Así, es el pueblo el que finalmente paga por tales prácticas.

De las experiencias sacadas de los proyectos, los que del sector privado parecen haberse beneficiado más en los proyectos de viviendas básicas han sido los pequeños contratistas, profesionales, y artesanos por haber encontrado empleo. Todos estos individuos no solamente han realizado un trabajo excelente en satisfacer las necesidades de construcción de los proyectos, sino que también han realizado una función capacitadora admirable en el proceso de ayuda mutua y auto-ayuda. Sus métodos y técnicas han sido apropiadas a los materiales y diseños requeridos por los proyectos. Sus márgenes de beneficio también han sido suficientemente modestos para hacer que sus servicios fueran asequibles por el público.

Sector Popular

Fueron las actividades espontáneas de los ocupantes de las colonias y de los habitantes de tugurios las que primero empezaron el tren hacia programas de viviendas básicas. De la observación cuidadosa de los enfoques de ayuda mutua y auto-ayuda, surgieron las posibilidades de hacer que el pobre de los centros urbanos pudiera contar con una vivienda económica. Es natural, por lo tanto, que el sector popular continúe desempeñando un papel importante en programas de viviendas básicas. Gracias a los esfuerzos de desarrollo comunitario de las autoridades responsables de los proyectos, las energías y recursos del pueblo se están canalizando para proveerles lotes, vivienda y servicios.

Algunos diseñadores de proyectos son de la opinión que cuanto mayor es la gerencia peor son los resultados, y que en proyectos de viviendas básicas lo que realmente se necesita es eliminar todas las reglas artificiales e impedimentos a la acción popular. Y obrando así, el pueblo resolverá por sí mismo el problema de la vivienda de la forma más eficiente y económica. Utilizaría organizaciones locales, prácticas tradicionales de ayuda mutua, tecnologías apropiadas y su propia inteligencia y sudor para procurarse el alojamiento y servicios que satisfagan sus necesidades.

La evaluación de proyectos de viviendas básicas ha demostrado que la mejora comunitaria y los proyectos de lotes urbanos serían difíciles de realizar si se dejaran al libre albedrío de los interesados. Tales proyectos engendran diversas operaciones complejas y altamente técnicas. La escala de planificación, programación, gestión del proyecto y su administración requieren pericias que el pueblo no parece poseer. La ayuda mutua y la auto-ayuda son de gran utilidad en el hogar individual o a nivel familiar, pero el problema de tratar con gran número de casas y familias a escala diferente es un problema muy distinto.

Intentando hallar un punto medio entre la orientación que el grupo primario da a la ayuda mutua y auto-ayuda y los enfoques organizativos más formales de administración de proyectos, los proyectos de mejora comunitaria y de lotes urbanos buscan cosechar los beneficios de ambos enfoques. Del primero, toman responsabilidad, flexibilidad, creatividad y espíritu innovador; del segundo, aprovechan la eficiencia, predictabilidad, racionalismo y eficiencia. Pero a pesar de estas aspiraciones nobles, es naturalmente posible que los enfoques de viviendas básicas cosechen en su lugar las desventajas de cada uno de los enfoques que se utilizan. Algunas de las reacciones negativas experimentadas hacia los proyectos de viviendas básicas demuestra ya este punto.

Enfrentadas a un mundo que se urbaniza con gran rapidez y en el que los habitantes de tugurios y colonias ilegales parecen ser los segmentos de más rápido crecimiento entre nuestras poblaciones urbanas, todo lo que las autoridades de la vivienda pueden esperar es la creación de proyectos de viviendas básicas que de algún modo tengan éxito “destilando” los beneficios de ambos enfoques, tanto el popular como el de las organizaciones formales. Y el precio del fracaso es muy alto.

Ya hay individuos que hoy viven en ciudades a quienes no cabe esperar nunca el beneficio de servicios urbanos considerados básicos para la vida humana en otros países. Su número aumentará inevitablemente si las lecciones enseñadas por los enfoques de viviendas básicas no se aprenden y si uno no aprende de sus propios errores.

BIBLIOGRAFIA



Una solución temprana al hacinamiento en zonas ilegales consistió en reasentamiento en áreas periféricas. Construcción de una casa en Dasmariñas Cavite, Filipinas.

- Abrams, C. 1964. *Man's struggle for shelter in an urbanizing world*. Cambridge, MA, USA, The MIT Press.
- Bamberger, M., Sae-Hau, U., and Gonzalez-Polio, E. 1980. Evaluation of the first El Salvador sites and services project. Washington, DC, USA, World Bank, DEDRB, Urban and Regional Report No. 80-12.
- Brodber, E. 1975. A study of yards in the City of Kingston. Kingston, Jamaica, Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies.
- Bureau d'Evaluation. 1979a. Study on the use and impact of construction loans. Dakar, Senegal, Offices des Habitations a Loyer Modere (OHLM), Series 4, No. 3.
- 1979b. Study of the progressive development construction system (two rooms). Dakar, Senegal, Office des Habitations a Loyer Modere (OHLM), Series 4, No. 3.
- Churchill, A. A. 1979. Basic needs in shelter. Washington, DC, USA, World Bank, Urban Projects Department.
- Clinard, M. 1966. *Slums and community development*. New York, NY, USA, Free Press.
- Fadul, R. O. 1979. The Tondo Foreshore and Dagat-Dagatan development project. Manila, Philippines, National Housing Authority.
- Fernandez, P., Bamberger, M., and Bamberger, M. 1981. Economic analysis of low-cost housing options in El Salvador. Washington, DC, USA, World Bank, DEDRB, Urban and Regional Report No. 81-4.
- Grindley, W. and Merrill, R. 1971. Sites and services: A preliminary study of the experience and relevant issues. New York, NY, USA, United Nations Centre of Housing, Building and Planning.
- Haldane, D. 1971. Survey of temporary structures. In *Nairobi Urban Study*. Nairobi, Kenya, Nairobi City Council and the National Christian Council of Kenya.
- Hauser, P.M. 1980. Urban future: Trends and prospects. Presented at the United Nations Fund for Population Activities (UNFPA) Conference on Population and Urban Environment, Rome, Italy, 1-4 September 1980.
- Herbert, J.P. and Van Huyck, A.P. 1968. *Urban planning in developing countries*. New York, NY, USA, Praeger Publishers.
- Hinh, D., Sanyal, B., Valverde, N., and Bamberger, M. 1981. Housing subsidies in the public sector in Zambia. Washington, DC, USA, World Bank, DEDRB, Urban and Regional Report No. 81-6.
- International Bank for Reconstruction and Development. 1974. Sites and services projects. Washington, DC, USA, World Bank.
1975. Housing policy paper. Washington, DC, USA, World Bank, Report No. 617.
1979. Report on the Sixth Annual Conference on Monitoring and Evaluation of Shelter Programs for the Urban Poor. Washington, DC, USA, World Bank, Urban and Regional Economics Division, Development Economics Department.
- International Development Research Centre (IDRC). 1982. Low-income urban shelter projects: An annotated bibliography of research funded by IDRC-IBRD. Ottawa, Ont., Canada, International Development Research Centre, IDRC-TS41e, 61 p.
- Jimenez, E. 1980. The economics of self-help housing: Theory and some evidence. Washington, DC, USA, World Bank, DEDRB, Urban and Regional Report No. 80-16.
- 1982a. The extent of housing improvement in a squatter upgrading project. London, Ont., Canada, Department of Economics, University of Western Ontario.
- 1982b. The value of squatter dwellings in developing countries. London, Ont., Canada, Department of Economics, University of Western Ontario.
- Kaufmann, D. and Lindauer, D. 1980. Basic needs, inter-household transfers and the extended family. Washington, DC, USA, World Bank, DEDRB, Urban and Regional Report No. 80-15.

- Keare, D.H. and Parris, S., 1981. Monitoring and evaluation of shelter programs for the urban poor. Washington, DC, USA, World Bank, DEDRB, Urban and Regional Report No. 81-13.
- Laquian, A.A. 1966. The city in nation-building, politics and administration in Metropolitan Manila. Manila, Philippines, School of Public Administration, University of the Philippines.
1971. Slums are for people, the Barrio Magsaysay pilot project in Philippine urban community development. Honolulu, HI, USA, East-West Center Press.
1975. Tondo, Manila: Popular participation for environment improvement in a Philippine shantytown. New York, NY, USA, United Nations Centre for Housing, Building and Planning.
1976. Whither sites and services? *Science*, 192 (4243), 950–955.
1980. Issues and instruments in metropolitan planning. Presented at the United Nations Fund for Population Activities (UNFPA) Conference on Population and the Urban Environment, Rome, Italy, 1–4 September 1980.
- Lindauer, D.L. 1979. Longitudinal analysis of panel data on income and employment in El Salvador. Washington, DC, USA, World Bank, DEDRB.
1981. The Tondo project: Whom have we served? Washington, DC, USA, World Bank.
- Mangin, W. 1970. Peasants in cities: Readings in the anthropology of urbanization. Boston, MA, USA, Houghton Mifflin Co.
- Monitoring and Evaluation Data and Interpretation Statement (MEDIS). 1977. Monitoring and evaluation study of the Dandora community development project for the Government of Kenya. Nairobi, Kenya, Senga, Ndeti and Associates.
1979. Statement nos. 3-7. Nairobi, Kenya, Senga, Ndeti and Associates.
- National Housing Authority, Government of the Philippines. 1977. A profile of three sites in the current upgrading program. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).
- 1978a. An evaluation of the effects of upgrading and sites and services projects on the health of the population of the Tondo Foreshore. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).
- 1978b. The reblocking process in the Tondo Foreshore area. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).
- 1978c. Recent developments in the reblocking process in the Tondo Foreshore area. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).
- 1978d. A study of income and expenditure patterns of households in the Tondo Foreshore. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).
- 1978e. A study of the demand of serviced sites in Dagat-Dagatan II. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).
- 1979a. A study of the community participation process in Tondo. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).
- 1979b. A study of Tondo commercial establishments. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).
- 1979c. An evaluation of the housing materials loan program of the Tondo Foreshore Dagat-Dagatan development project. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).
- 1979d. A study of the impact of the project on the physical environment of Tondo. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).
- 1980a. Tondo Foreshore Dagat-Dagatan development project: House consolidation Study. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO), Report Series No. 80-2.
- 1980b. Tondo Foreshore Dagat-Dagatan development project: Interim report. Manila, Philippines, Research Analysis Division (RAD), Project Development Office (PDO).

- Office des Habitations a Loyer Modere (OHLM). 1980. Report on Dakar sites and services project. Dakar, Senegal, Direction des Parcelles Assainies. (Translated from the French version, by M. Dione, by the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), Washington, DC, USA.)
- Peattie, L.R. 1968. *The view from the barrio*. Ann Arbor, MI, USA, University of Michigan Press.
- Peattie, L.R. and Doebele, W.A. 1976. *Second thoughts on sites and services*. Cambridge, MI, Massachusetts Institute of Technology.
- Planning and Development Collaborative International (PADCO). 1981. *A housing policy framework for Jamaica*. Washington, DC, USA, submitted to US Agency for International Development.
- Reforma, M.A. 1977. *An evaluation of the Tondo Dagat-Dagatan development project: A research design*. Manila, Philippines, National Housing Authority.
- Rosser, C. 1971. Housing for the lowest income groups: The Calcutta experience. *Ekistics*, 31 (183), 129.
- Sae-Hau, U. 1979. *A preliminary analysis of panel data on income and employment in El Salvador*. Washington, DC, USA, World Bank, DEDRB.
- Sanyal, B. 1980. *Cost recovery in the Lusaka urban development project*. Lusaka, Zambia, LHPET.
- Sanyal, B., Valverde, N., and Bamberger, M. 1981. *Evaluation of the first Lusaka upgrading and sites and services project*. Washington, DC, USA, World Bank.
- Singini, R.E. 1979a. *George, 1978: First result of the George longitudinal study*. Lusaka, Zambia, LHPET, WP No. 21.
- 1979b. *George, 1978: Primary surveys I and II, comparisons and their operational and policy implications*. Lusaka, Zambia, LHPET.
- Stone, C. 1978. *Prison farm lands, Spanish Town, baseline survey data*. Kingston, Jamaica, Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies.
- Sutherland, M. 1978. *The consolidation of community structures in two upgraded squatter communities*. Kingston, Jamaica, Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies.
- Turner, J.F.C. 1966. *Uncontrolled human settlement: Problems and policies*. Presented at the Inter-Regional Seminar on Development Policies and Planning in Relation to Urbanization, Pittsburgh, PA, USA.
1967. *Barriers and channels for housing development in modernizing countries*. *Journal of the American Institute of Planners*, May, 167–181.
- 1972a. *Housing as a verb*. In Turner, J.F.C. and Fichter, R., ed., *Freedom to Build*. New York, NY, USA, Macmillan, 148–175.
- 1972b. *The reeducation of a professional*. In Turner, J.F.C. and Fichter, R., ed., *Freedom to Build*. New York, NY, USA, Macmillan, 122–147.
- United Nations. 1975. *Urban slums and squatter settlements in the Third World*. New York, NY, USA, United Nations Centre for Housing, Building and Planning.
- United States Department of Housing and Urban Development. No date. *Aided self-help housing in Africa*. Washington, DC, USA, Ideas and Methods Exchange No. 65.
- Van Huyck, A.P. 1971. *Planning for sites and services programs*. Washington, DC, USA, Ideas and Methods Exchange No. 68.
- Yeh, S.H.K. and Laquian, A.A., ed. 1979. *Housing Asia's millions: problems, policies, and prospects for low-cost housing in Southeast Asia*. Ottawa, Ont., Canada, International Development Research Centre, IDRC-104e, 244 p.

