Acceso a la vivienda popular

Susana Amaya*

ESTUDIOS EN PARAGUAY Y EL SALVADOR

A mediados de 1974, luego de reuniones previas con los interesados, el CIID aportó 345.000 dólares canadienses a la Sociedad Interamericana de Planificación, SIAP, para el estudio en siete países latinoamericanos de la situación y condiciones de la vivienda popular. El estudio fue hecho en cada país por investigadores y científicos en varias disciplinas, quienes emprendieron la evaluación de la vivienda a bajo costo, y de las políticas y programas correspondientes como base para recomendaciones de carácter político y administrativo a nivel gubernamental. Los países participantes fueron Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay y Venezuela.

En abril de 1976 tuvo lugar en Costa Rica la reunión final para presentar resultados y acordar con el CIID y la SIAP la segunda etapa del proyecto, o sea la publicación y divulgación de resultados a nivel nacional y latinoamericano. Esta segunda etapa comprende la publicación de tres volúmenes por parte de Ediciones SIAP, referentes dos de ellos a aspectos comparativos de políticas y de situación de la vivienda en los siete países, y el tercero sobre reformas agrarias y urbanas. Para el segundo volumen cada equipo nacional preparó un resumen de su trabajo de acuerdo con pautas convenidas. Dos de ellos, El Salvador y Paraguay, tomados al azar, se reseñan enseguida para ilustrar el tipo de trabajo realizado, señalar su importancia a nivel regional, e invitar a los lectores de **CIID Informa** a la lectura de los informes, próximos a aparecer en cada país, y de los volúmenes de Ediciones SIAP cuya publicación se espera para comienzos de 1977.

Las estructuras económicas y sociales y su evolución en Paraguay y El Salvador están en alto grado determinadas en el primero por la sucesión de grandes conflictos internos desde fines del siglo XIX hasta la consolidación del poder político y su estabilización en 1954. En El Salvador la economía del café a partir del último cuarto del siglo XIX dió un vuelco a la estructura global del país, o sea, dió lugar a su "cafetalización". A ésta se sumó el algodón en los años 50 como segundo renglón de exportación y consecuencias sociales, incluida la estructura urbana, parecidas a las del café. Una de ellas, la más importante, fue el desplazamiento hacia los centros poblados de grandes contingentes de población campesina desarraigada de la tierra por presiones económicas y por la concentración de la propiedad agraria.

En Paraguay a partir de la derrota en la guerra de la Triple Alianza en 1870, se adoptaron modelos jurídico-políticos argentinos, en especial los referentes a la propiedad privada. En 1886 se adoptó el código civil argentino. Luego de la guerra del Chaco entre 1932 y 1935 y la consiguiente inestabilidad posterior, la acción del Estado fue lenta en el campo de la vivienda y la urbanización. En 1940 una nueva constitución destaca la función social de la propiedad y del poder público como rector de los servicios habitacionales en sustitución de la iniciativa privada. En 1947 la guerra civil hace que el problema de la vivienda quede relegado a otras consideraciones prioritarias. No obstante, entre 1949 y 1954 hubo intentos de implantar nuevas políticas agrarias y urbanas que en la práctica no tuvieron impacto significativo. En 1952 se promulgó un régimen impositivo inmobiliario todavía vigente.

Foto: Jaime Rojas

Tugurios:
un problema crónico del tercer mundo.

En El Salvador la constitución política de 1950, luego del golpe de estado de 1948, dió un giro reformista a la gestión de gobierno. Simultáneamente el surgimiento del algodón como producto de exportación y el proceso de industrialización reforzaron la estructura productiva básicamente agro-exportadora del país. Esta ha marginado de la tierra agrícola a buena parte del campesinado.

Las más importantes ciudades de El Salvador se sitúan a lo largo de la cadena costera en relación directa con las zonas cafeteras y algodoneras que ocupan la meseta central y la llanura de la costa. En el norte del país, dedicado a producción de consumo en haciendas tradicionales, las ciudades muestran un desarrollo más lento.

* Directora Asociada, Programa de Publicaciones LARO.

El estudio en El Salvador se realizó en las ciudades principales, a saber, el área metropolitana de San Salvador, Santa Ana, San Miguel, Usulután y Sonsonante. En El Paraguay, caracterizado por la preeminencia de su capital, Asunción, se concentró en ésta.

En El Paraguay, pues, y más concretamente en Asunción, se instauraron a partir de 1954 las políticas de tierra y vivienda aún vigentes, si bien la ausencia de un plan regulador ha hecho que los reglamentos no se lleven a la práctica. La constitución de 1967 estableció "el bien de familia" con base en la inembargabilidad de la vivienda familiar y con el fin de garantizarla, disposición que no cobija a las mayorías sin vivienda propia. A partir de la guerra de 1947 el movimiento migratorio hacia Asunción, escala hacia la Argentina, su destino final, se había intensificado. El crecimiento de la capital es pues desordenado y al margen de toda previsión. A partir de 1960 se ensayan algunos programas de gobierno para hacer frente a los complejos problemas resultantes.

El Salvador, el segundo país más pequeño en América Latina, con 21.000 km² aproximadamente, tiene una de las más elevadas tasas de aumento poblacional, el 3,4 por ciento anual. Después de Haití, su densidad de población es la más alta del continente: 177 habitantes por Km.² en 1971, la cual se elevará a 233 en 1980. El proceso de urbanización, sin embargo, es más lento que en la mayoría de los países latinoamericanos. En este proceso el área metropolitana de San Salvador es el núcleo de mayor crecimiento, lo cual en buena parte se debe a la inmigración. El área metropolitana y las cuatro ciudades principales crecen desordenada y espontáneamente. Casi las dos terceras partes de su población viven en áreas incomunicadas, deterioradas y sin servicios. La falta de planes y políticas urbanas –como en Asunción– ha contribuido a la actual situación anárquica. En efecto, en los últimos 25 años no ha habido una política urbana explícita del Estado, a pesar de las instituciones creadas para atender los problemas.

En la década de los 60 la Alianza para el Progreso trajo a El Salvador, como a otros países latinoamericanos, a más de la proliferación de instituciones autónomas para atender aspectos específicos del desarrollo, los primeros planes metropolitanos y la creación de sistemas de ahorro y préstamo.

En Asunción, también en la década del 60, se inician los programas estatales de desarrollo urbano con asistencia crediticia internacional. El Banco Interamericano de Desarrollo dió un préstamo en 1961 para la construcción de 2600 unidades habitacionales, el cual dió origen al Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo. Sus servicios se han otorgado a quienes pueden pagar precios de mercado, es decir, las clases medias altas y altas. Estas además han financiado su vivienda propia mediante un sistema de empresas privadas de financiación y construcción. El Estado básicamente favorece al sector privado de la construcción el cual beneficia a los sectores de ingresos medios y medios altos, porcentualmente un 20 a 25 y un 10 por ciento respectivamente. Los sectores de bajos ingresos: el 65 a 70 por ciento, quedan librados al submercado popular de vivienda ubicado en áreas de gran deterioro urbanístico y caracterizado por la utilización de insumos de baja calidad.

El déficit habitacional en Asunción se manifiesta en invasiones a predios, construcción de viviendas precarias, ocupaciones ilegales, extensión progresiva de las villas de emergencia, inquilinatos a altos precios para las clases medias y medias bajas. Para el país, tomando las cifras absolutas del incremento de población y adicionando el deterioro habitacional, se dan las siguientes necesidades anuales de vivienda por áreas: la capital, 1064; el resto urbano, 1391; el área rural, 8221; el país, 10.676.

Foto: Neill McKee

Latinoamérica ensaya diversas soluciones para dar techo a sus poblaciones marginadas.

En El Salvador también se presentan los dos tipos de mercados de vivienda, el formal y el informal o popular. El primero incluye las viviendas del sector público como del privado con o sin patrocinio estatal. El mercado formal proporciona vivienda a las clases altas y medias altas.

El mercado habitacional popular comprende las áreas urbanas donde habita la mayoría de la población de más bajos ingresos: la clase trabajadora. Su vivienda está al márgen de los marcos legales, de las normas sobre urbanización y construcción, y del sector financiero normal. Este mercado está constituido por tres submercados principales diferenciados entre sí: el de mesones (antiguas residencias en sectores céntricos deteriorados), el de colonias o lotificaciones ilegales en la periferia, y el de tugurios. En conjunto este mercado es el predominante en la producción y consumo de vivienda en El Salvador. De acuerdo con proyecciones para 1980 aportará la mayor parte del incremento de unidades urbanas, particularmente en tugurios y lotificaciones ilegales. Ya en 1975 los tres submercados populares alojaban el 63 por ciento del total de la población en las cinco zonas urbanas principales.

No obstante, ha habido en El Salvador en los últimos 25 años un incremento en la oferta de viviendas convencionales así como de dotaciones para atención escolar y de salud. Por otra parte se ha comenzado a revisar el concepto tradicional de vivienda para la población de bajos ingresos. El concepto de desarrollo progresivo de lotes con servicios se acepta aunque no universalmente. Este, en efecto, es ahora materia de un estudio comparativo en El Salvador, Senegal y Zambia. En el primer caso participa la misma entidad que realizó el estudio que reseñamos: la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima. Financian esta nueva investigación el CIID, el Banco Mundial y UNICEF, junto con los tres países involucrados.

El estudio de vivienda en El Paraguay estuvo a cargo del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos bajo la dirección de Domingo M. Rivarola, y en El Salvador lo realizó la Fundación mencionada a cargo de Alberto Harth Deneke. □