

ACIONES UNIDAS



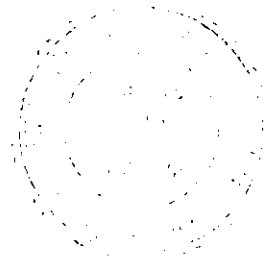
CEPAL

# ILPES

INSTITUTO  
LATINOAMERICANO DE  
PLANIFICACION  
ECONOMICA Y  
SOCIAL

E/CEPAL/ILPES/R.1  
Septiembre 1979

102



LA VIVIENDA EN AMERICA LATINA: UNA VISION DE LA  
POBREZA EXTREMA

Guillermo Rosenbluth

79-8-2050



## Presentación

El desarrollo latinoamericano se ha caracterizado porque el crecimiento y la transformación productiva no siempre han ido acompañados por un proceso que alterara positivamente las bases de la distribución de la propiedad y el ingreso. La rápida urbanización ha hecho más visible este fenómeno al concentrar en las ciudades grandes aglomeraciones de vivienda deficiente. Generalmente existe asociación estrecha, malas condiciones de habitación y pobreza, desempleo, bajos niveles educacionales y de ingreso personal, mala alimentación, salud precaria, etc. Sin embargo, no siempre un determinado nivel habitacional refleja uno similar de pobreza.

Durante los años 60 la preocupación por mejorar las condiciones habitacionales fue reiteradamente expresada en conferencias internacionales, planes y programas, y aunque ello no ha alterado significativamente la precaria situación habitacional de amplios sectores de la población, parece consolidarse cierto consenso orientado a establecer un orden social más justo.

Aunque el tema es controversial, la política habitacional tiene un lugar destacado en una estrategia de lucha contra la pobreza. Por ésto el objeto del trabajo consiste en analizar la dimensión habitacional de la pobreza y mostrar los esfuerzos que se han realizado para enfrentarla.

Este trabajo destaca la relación de la política de vivienda con los estilos de desarrollo más característicos de la región; luego, hace una descripción de las diversas formas habitacionales que albergan a los sectores más pobres y, finalmente, analiza los alcances y limitaciones de las soluciones habitacionales destinadas a los sectores de menores recursos.

## I. LOS ESTILOS DE DESARROLLO Y LA POLITICA HABITACIONAL

Ante todo es necesario identificar los factores que determinan la existencia y la orientación de una política habitacional. De manera ideal podría suponerse que las medidas adoptadas sectorialmente responden a las exigencias de una estrategia global. Sin embargo, difícilmente ello suele ocurrir en la práctica, donde es frecuente verificar que las políticas y acciones aplicadas en un país no siempre se articulan coherentemente. Estos desajustes reflejan los intereses que pugnan en la dinámica social. Los resultados de esas contradicciones enmarcadas en determinadas coyunturas (económicas, sociales, políticas; de orden interno y externo), definen las características asumidas por el desarrollo socioeconómico en la región.

Usualmente condensadas en la noción de estilos de desarrollo -caracterizaciones típico-ideales que representan los caminos seguidos - con los que se vincula la política habitacional.

El conocimiento de las orientaciones que han influido en el desarrollo económico de la región <sup>1/</sup> amplía considerablemente el campo de visión para evaluar los alcances de una política, al permitir evaluarla no sólo sectorialmente, sino también en relación al conjunto de políticas y acciones emprendidas.

En un sistema social dado (el capitalismo, por ejemplo) pueden existir múltiples alternativas de estilos de desarrollo, cuya

---

<sup>1/</sup> Ver características del proceso de desarrollo en Tendencias y Proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina, documento E/CEPAL/1027, 3 de marzo de 1977. Presentado al XVII Período de Sesiones, Guatemala, 25 de abril al 5 de mayo de 1977.

realización está condicionada por las potencialidades de la estructura socioeconómica. 1/

En esta perspectiva, pueden variar desde aquéllos que concuerdan más plenamente con la índole esencial del sistema, hasta aquéllos en los que se tiende a atenuar los rasgos definitorios. Mientras mayor sea el énfasis puesto en esta última orientación, más grandes serán las dificultades de su aplicación. Así se tropezará con obstáculos interpuestos tanto por los intereses creados al amparo del sistema, como por el orden institucional encargado de cautelar la preservación y continuidad del mismo.

Estos dos estilos, en adelante denominados estilos I y II, han sido alternativas reales y han representado caminos seguidos en algún momento por países de la región.

La opción por uno u otro de los estilos tiene consecuencias específicas sobre la política habitacional que pasaremos a resumir.

---

1/ Una amplia discusión sobre el concepto de estilos de desarrollo se encuentran en J. Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo: Una perspectiva heterodoxa", Revista de la CEPAL, Nº 1, primer semestre de 1976.

Los estilos no reflejan necesariamente la realidad concreta de ningún país determinado en algún momento de su desarrollo. Son caracterizaciones típico-ideales construidas sobre la base del análisis de las situaciones por las que ha atravesado en años recientes. Por lo tanto, los conceptos de sistema, estructura y estilos son diversos niveles de análisis con diferentes grados de generalidad y autonomía. Comenzando desde el más abstracto e independiente, se debe mencionar al sistema económico y social que, en este análisis, corresponde al capitalismo. El segundo nivel es la estructura económica social que constituye una configuración nacional condicionada por el sistema social y su situación histórica, incluido el orden internacional. Y, en último término, se encontrarían los estilos determinados por las estructuras.

### 1. El estilo I

El estilo I es aquel en que "el poder está estructurado en una coalición formada principalmente por una tecnoburocracia civil y militar que controla el aparato del Estado en asociación con las grandes empresas nacionales y extranjeras que tienen una posición dominante en el sector moderno y, por ende, en toda la economía. Aunque con carácter más accesorio, participan también en la coalición una variedad de grupos medios-altos donde se destacan los empresarios medios, los altos ejecutivos y los profesionales. El estilo político es generalmente autoritario y desmovilizador pues promueve la 'hibernación' de las masas populares mediante la desarticulación de sus organizaciones sociales y políticas autónomas. El discurso abierto es directamente reprimido. El objetivo central es el crecimiento económico acelerado, para lo cual se articulan y se movilizan todos los recursos disponibles con el fin de maximizar la acumulación de capital y la rentabilidad de las empresas, atraer la inversión extranjera y contener las precisiones salariales y distributivas de los grandes grupos que van quedando rezagadas en un proceso altamente concentrador del ingreso. El objetivo político de largo plazo es la 'grandeza nacional' a la cual se subordinan una serie de metas sociales que, en otra perspectiva, merecerían una atención más inmediata". 1/

El objetivo perseguido en este estilo es lograr el crecimiento económico, afirmándose que corresponde al mercado la tarea de asignar los incrementos de ingreso obtenidos. Como estrategia se estimula la concentración del ingreso, suponiendo que los grupos que poseen mayor capacidad de ahorro podrán invertir más, acelerando así el crecimiento de la economía, lo que beneficiará finalmente a toda la sociedad. En tal razonamiento se aduce que si la distribución del ingreso fuera más igualitaria, bajaría el coeficiente de ahorro (con la consiguiente baja de la tasa de inversión y del crecimiento).

---

1/ J. Graciarena, cit.

Las consecuencias de tal orientación para la política habitacional, variarán según la fase del ciclo económico en que se esté.

En la recesión, la política económica busca detener la inflación, reducir el déficit fiscal y atenuar el desequilibrio del balance de pagos. Para ello se reduce el gasto público, se comprimen las remuneraciones se liberan los precios, etc. Ello reduce la actividad de la construcción, al no contar con estímulos oficiales, hasta los límites de la demanda efectiva. La oferta habitacional está casi exclusivamente orientada a los sectores de ingresos altos y medios altos, por lo que no es raro que desaparezcan empresas pequeñas y medianas, incapaces de soportar la crisis. No existe una política social habitacional.

En la fase expansiva, la vivienda constituye un medio de activación de la economía. Se estimula la solución empresarial privilegiando los aspectos financieros, concediendo amplio apoyo a las instituciones de ahorro y préstamo, parte importante del mercado financiero, con lo que se favorece la demanda habitacional. La libertad de precios continúa preservándose como elemento vitalizador en la actividad empresarial; la compra de viviendas para arrendar surge como una inversión ventajosa frente a otras alternativas. De este modo la actividad del sector vivienda está orientada por la demanda efectiva, función del volumen de empleo e ingresos que genera la actividad económica. Como el estilo promueve la concentración del ingreso, el mercado tenderá a polarizarse y la actividad habitacional responderá a las demandas de los sectores de altos ingresos.

Es necesario señalar, además, que la oferta habitacional se ve afectada por el mismo proceso concentrador, quedando en pocas manos el control de la actividad del sector que cubre una extensa red de relaciones financieras, abastecimiento de insumos y comercialización de las unidades producidas. De este modo, la actividad de la construcción tiende a transformarse en monopólica. Esta situación se expresa en el proceso político donde los grandes empresarios y profesionales influyen sobre los centros de poder intentando orientar las políticas urbanas en su beneficio.

/En resumen

En resumen, las condiciones prevaletentes en esta fase expansiva hacen que aumente la actividad habitacional y que exista una política orientada a favorecer los fines de lucro de las empresas. La distribución habitacional queda al arbitrio de las directrices del mercado, lo que tiende a consolidar las desigualdades existentes de ingreso y bienestar.

## 2. El estilo II

El regimen político que lo impone tiene una base de apoyo muy amplia, que abarca desde capas del estrato popular urbano y el campesinado hasta los grupos medios. Al respecto es interesante anotar que los estratos medio-altos, constituídos por empresarios medianos y profesionales, tienen mayor acceso que los otros a los centros de poder del Estado, controlando la implementación de las políticas.

Sin embargo, es necesario que se persigan objetivos coincidentes con los intereses de los grupos que sirven de plataforma al estilo II, orientándose hacia el crecimiento económico con desarrollo social y participación popular. Ello implica procurar la redistribución del ingreso.

Las bases teóricas de este estilo no suponen que el desarrollo social sea una consecuencia espontánea del crecimiento económico; además niegan la validez de los mecanismos del mercado como único elemento regulador de la actividad económica y la distribución social, postulando que para alcanzar mayor equidad distributiva se requieren políticas que se orienten tanto al crecimiento como a la distribución. La mecánica del estilo se complica ya que debe considerar, por un lado, las relaciones entre crecimiento económico y bienestar social y, por otro, la vinculación que ambos aspectos tienen con la distribución del poder, la riqueza y el ingreso. Subyace la idea de que un mejoramiento real sólo puede lograrse modificando la estructura de poder, lo que se ha intentado a través de diversas políticas que faciliten cambios en esa dirección.

Las posibilidades de éxito del estilo II, dependen de la correlación de fuerzas políticas, de las tendencias del cambio estructural y



de las condiciones económicas existentes. Mientras más adversos sean estos factores, mayores serán las contradicciones entre las aspiraciones del estilo y sus realizaciones. Muchas de las iniciativas sociales fracasan debido a las contradicciones gubernamentales y a la oposición de los grupos privilegiados que controlan parte importante del aparato productivo y financiero, por lo que están en condiciones de influir sobre la política oficial, apoyándola sólo hasta el punto en que coincida con sus intereses.

En cuanto al sector vivienda, la preocupación central del estilo debería ser proporcionársela a los sectores de menores recursos. Sin embargo, las políticas habitacionales que se adoptan suelen no ser coherentes con esas aspiraciones, pues, a través de exenciones tributarias, otorgamiento de créditos, facilidades de importación de maquinarias y equipos, etc., se orientan más bien a estimular la construcción y aumentar su eficiencia, incrementando el volumen de unidades producidas a costos más bajos, abaratando el precio de las viviendas e incorporando a un mayor número de personas al mercado habitacional. Pensando en atender las necesidades de los más pobres es usual que se hagan estimaciones de sus ingresos y, a partir de ello, se propongan soluciones habitacionales compatibles con su situación económica, lo que en general no logra el éxito esperado. En este campo las experiencias son muy variadas y discontinuas (desde la entrega de una vivienda de material sólido hasta la provisión de un cuarto de madera en un terreno semi-urbanizado).

La falta de decisión en adoptar medidas que beneficien claramente a los sectores postergados, es una de las debilidades que presenta el estilo II, el cual sólo termina favoreciendo a una fracción de sus bases de apoyo, dejando importantes demandas insatisfechas.

El escaso éxito del estilo II en el sector vivienda puede explicarse por diversos factores, algunos de los cuales se analizan a continuación.

a) La congruencia de la estrategia con la realidad. Todo diagnóstico de la situación habitacional se base sobre una estimación del déficit de viviendas. Esta estimación es una manera de cuantificar la pobreza habitacional acumulada a través del tiempo. Pretender su desaparición en el corto o mediano plazo, mediante la entrega de viviendas, es imposible dada su magnitud. Además, con ello sólo se atiende a manifestaciones superficiales del problema sin enfrentar las causas que lo originan.

Como se sabe, las metas de producción y asignación de viviendas están basadas en supuestos referentes a la orientación de los recursos (tierra, capital) hacia la construcción de viviendas baratas, unido a estimaciones sobre la capacidad de la economía para generar nuevos empleos, aumentar sueldos y salarios en términos reales y mantener una evolución positiva de los precios. A base de estos elementos se determinan tanto el volumen de viviendas a construir, como los requisitos de su asignación.

Sin embargo, cuando llega el momento de poner en práctica tales acciones se descubre que la tierra urbana y suburbana está en manos de especuladores; que su precio es ya muy elevado y que su fragmentación encarece la construcción; cuyos costos son muy altos debido al carácter también especulativo de dicha industria. Otro elemento distorsionador es la aceleración del proceso inflacionario, que afecta primordialmente a grupos más pobres.

Estos factores impiden a vastos sectores de la población optar por alguna solución convencional como sería el arriendo o compra de una vivienda a precios de mercado.

b) Problemas de poder y participación social. Los responsables de la política habitacional están sometidos a las presiones de grupos sociales de diferente poder, el que deriva no sólo de la superioridad económica, sino también del tamaño, la cohesión del grupo y la capacidad organizativa. Cuando el sistema político contempla mecanismos democráticos, los pobladores tienen posibilidad de organizarse y de constituirse en un grupo de presión importante. En tal circunstancia, la

/política oficial

política oficial puede verse influenciada por grupos ubicados en los extremos de la estructura socioeconómica, aun cuando la fuerza de ellos no sea equilibrada. Quienes ocupan la cúpula están bien articulados y pueden bloquear o atenuar con relativa facilidad lo que no consideren conveniente a sus intereses; la gran masa de la población carece en general de la cohesión y organización necesaria para defenderse adecuadamente. 1/

Ante esta situación, la gestión oficial se ve doblemente debilitada. Por un lado, poderosos grupos económicos traban la aplicación de la política reduciendo su capacidad instrumental y, por otro, tanto especuladores como sectores antagónicos a la política gubernamental, estimulan las invasiones, aumentando el costo de las políticas habitacionales (compras de terrenos, urbanizaciones y equipamientos comunitarios) más allá de los recursos programados.

La ausencia de participación popular en la tarea de idear soluciones habitacionales es otro problema a ser considerado. Existe un completo divorcio entre los técnicos y los futuros ocupantes de las viviendas. Muy pocas veces la aplicación de una política se fundamenta en un estudio previo de las actitudes y valores de la población que se

---

1/ Podrían señalarse las movilizaciones de pobladores y las tomas de terrenos, como ejemplo contrario a esa afirmación. Sin embargo, su fuerza organizativa tiene objetivos muy limitados ya que su acción está enmarcada por las necesidades inmediatas como el acceso a la tierra, el suministro de servicios, etc. Una vez conseguidos estos fines, sus organizaciones pierden continuidad, carácter combativo y eficacia reivindicatoria. En determinadas coyunturas especiales se produce un aumento significativo del número de invasiones. A pesar de que todas ellas tienen una justificación real - si se considera la situación apremiante en que viven los invasores - su movilización pocas veces ha sido espontánea, y en general son inducidas sea por grupos políticos que persiguen objetivos propios, incluso hacer fracasar la política oficial, sea por especuladores de la tierra urbana que, de esta forma, pueden vender terrenos sin urbanizar haciendo excelentes negocios. Las ocupaciones de terreno pueden tener múltiples orígenes, que van desde los originados en los loteos brujos o clandestinos (venta de terrenos de bajo valor comercial condicionado a "futura" urbanización) hasta las llamadas inversiones espontáneas.

/pretende atender,

pretende atender, que proponga soluciones ajustadas a sus formas de vida. No se tiene en cuenta la experiencia popular en la construcción de viviendas, tanto en materia de tecnología y diseño, como en el conocimiento secular del clima, aprovechamiento de materiales, etc.

c) El desarrollo urbano y el uso de la tierra. El crecimiento demográfico y la urbanización plantean presiones crecientes sobre el espacio urbano: aparecen constantemente nuevas urbanizaciones para los sectores con alguna capacidad de inversión; los nuevos asentamientos de viviendas económicas auspiciadas por los gobiernos son, en su mayor parte, edificaciones en sentido horizontal, que requieren de grandes espacios. Tal demanda de terrenos ha convertido en un negocio muy ventajoso la especulación con la tierra urbana.

Todo ello ha provocado además, una significativa inversión pública en la instalación de servicios de agua potable, luz eléctrica, alcantarillado y equipamiento comunitario (escuelas, hospitales, etc.), lo cual ha tendido a valorizar terrenos que pertenecen a los sectores de ingresos altos y medios. La vía impositiva, que podría servir de elemento de rescate de esta plusvalía creada por la urbanización, ha sido inoperante.

La demanda de terrenos por parte de los sectores de menores recursos hace que el Estado se incorpore al mercado de la tierra, debiendo pagar precios especulativos. Los sectores propietarios de tierra urbana coinciden las más de las veces con las grandes empresas de construcción que realizan las tareas urbanizadoras.

## II. TIPOS DE VIVIENDA DE LOS SECTORES MAS POBRES, CONDICIONES DE HACINAMIENTO Y TENENCIA DE LA POBLACION TOTAL

En los países de la región, la distribución del ingreso es muy concentrada, 1/ y ello condiciona las características del problema habitacional, ya que el grupo que puede ejercer una demanda efectiva es relativamente pequeño y esto condiciona la oferta de viviendas, que se caracteriza por edificaciones de lujo, contrastantes con las viviendas precarias que constituyen el albergue de la mayor parte de la población.

Las desigualdades existentes en un país se reflejan en los tipos de vivienda utilizados. Una tipología de ellas debe considerar los materiales de construcción utilizados, el estado de conservación, si hay o no hacinamiento, los servicios disponibles y el acceso al equipamiento comunitario.

Como no hay información sobre todos los aspectos reseñados, es necesario recurrir a una clasificación censal, que si bien no cumple rigurosamente los requisitos de la tipología, se aproxima a ella. 2/

---

1/ Ver CEPAL, Economic and Social Development and the External Economic Relations of Latin America, Cap. II, E/CEPAL/1061, Santiago, 7 febrero 1979.

2/ Las definiciones censales han clasificado las viviendas existentes en diversos tipos, cuya definición se enuncia a continuación.  
Vivienda particular es la destinada a servir de alojamiento a un hogar censal. Excepcionalmente puede encontrarse dentro de la vivienda más de un hogar. Por hogar privado se entiende al grupo constituido por dos o más personas que se asocian para ocupar todo o parte de una vivienda y para proveer a sus necesidades alimentarias o de otra índole vital. Los miembros del grupo pueden poner en común sus ingresos y tener un presupuesto único. El grupo puede componerse solamente de personas emparentadas entre sí, o de personas sin vínculos mutuos de parentesco, o de parientes o no parientes a la vez.

Las viviendas particulares, por su parte, pueden clasificarse en: a) Casa independiente; que es la que tiene salida a la calle y que contiene una sola vivienda.

b) Departamento en edificio, vivienda de uno o más cuartos que forman parte de un edificio de dos o más pisos, con acceso a la vía pública. (cont.)

1. Categorías y características de las viviendas ocupadas por los sectores más pobres de la población urbana

Es posible reagrupar las clasificaciones censales mencionadas para centrarse en las ocupadas por los sectores más pobres; estableciendo diferencias entre ellas, tanto en lo cualitativo como en su significación, y examinando, finalmente, las relaciones de asociación que existen entre estas categorías habitacionales.

a) Definición de las categorías. Las Naciones Unidas han adoptado una convención que distingue tres grandes agrupaciones:

i) Los asentamientos de precaristas están ubicados en sitios vacíos dentro de la ciudad o en su periferia, siendo conjuntos de viviendas construidas mediante el propio esfuerzo de sus habitantes, sin supervisión de ninguna clase, utilizando materiales de desecho tales como latón, cartón y papel alquitranado, y sin respetar los reglamentos locales, como tampoco las condiciones higiénicas de habitabilidad

---

2/ (Cont.)

c) Casa de vecindad o conventillo, viviendas de uno o dos pisos cuyos cuartos están generalmente distribuidos a lo largo de un pasaje o patio, con servicios higiénicos comunes. Cada cuarto o par de cuartos constituye una vivienda que aloja un hogar. Subsisten dos formas de conventillo: la tradicional, que se ajusta cabalmente a la definición, y una versión renovada de la anterior, que se da cuando antiguas viviendas unifamiliares son alquiladas por cuartos, a consecuencia del deterioro urbano o del empobrecimiento de sus habitantes.

d) Construcción improvisada, todo albergue independiente construido con materiales de desecho, y que suele encontrarse sobre todo en el perímetro de las grandes ciudades.

e) Choza o cabaña, construida con materiales naturales de origen local, tales como piedras, caña, paja, piedra con barro, madera, etc. y ubicada generalmente en áreas rurales.

f) Otras, agrupación residual que cubre especialmente aquellos locales no destinados a la habitación humana, ni situados en edificios permanentes pero que se usan como albergue en el momento del censo, tales como las cuevas y otros refugios naturales.

/requeridas para

requeridas para asegurar la salud de quienes las ocupen. La gran mayoría de las viviendas no está conectada a la red de abastecimiento de agua y ésta se consigue de llaves instaladas para servir a toda la población. El alcantarillado no existe y sólo se construyen algunos pozos negros de uso común.

Por último, dada la ocupación clandestina de los terrenos, el asentamiento está constantemente amenazado tanto por las autoridades, como por acciones legales de los propietarios.

ii) Los barrios de tugurios se ubican en zonas antiguas de la ciudad, afectadas por un proceso de deterioro y decadencia, lo que les permite tener fácil acceso a los servicios urbanos más corrientes. La clase de vivienda es el conventillo o casa de vecindad.

iii) Los sitios y servicios consisten en la habilitación por parte del Estado de un terreno con servicios mínimos, donde las familias, con ayuda del Estado o de ciertos grupos del sector privado, 1/ instalan una vivienda provisoria. Esta clase de solución es especialmente importante para las familias cuyos recursos les impiden acceder al mercado habitacional.

Las formas que adoptan estos programas son: a) la provisión de un lote de construcción; b) el lote y la instalación de servicios públicos básicos y algunas facilidades comunitarias; y c) la instalación de una combinación de servicios públicos y facilidades comunitarias en las áreas residenciales existentes.

El término genérico "desarrollo de sitios y servicios" es empleado para describir tanto la preparación del terreno como la facilitación de la construcción de casas individuales y las super áreas residenciales ya instaladas.

---

1/ Sobre la acción y experiencias de diversas instituciones de carácter privado que dirigen los programas de viviendas populares, consultar "Congreso Internacional de Vivienda Popular", auspiciado por el Servicio Latinoamericano y Asiático de Vivienda Popular (SELAVIP), realizado entre el 18 y 23 de octubre de 1974, en Bogotá, Colombia.

/b) Su significación

b) Su significación. Las dos primeras categorías (asentamientos de precaristas y barrios de tugurios) se caracterizan por sus elevados promedios de hacinamiento, deficiente calidad de la vivienda y deplorables condiciones sanitarias.

El conventillo nació como respuesta al problema habitacional de los sectores más pobres de la población urbana. La construcción de esta clase de viviendas destinadas al alquiler, constituía una inversión ventajosa frente a otras alternativas, lo que dio incentivos al capital privado para efectuarla.

Hoy no se considera al conventillo una respuesta satisfactoria para los usuarios, ni tampoco constituye una alternativa lucrativa para los empresarios. Su subsistencia sólo se debe al reacondicionamiento de viviendas unifamiliares ubicadas en zonas que van perdiendo importancia, porque los residentes de mayores recursos se trasladan a zonas más atractivas de la ciudad, siendo reemplazados por familias más pobres, que sólo pueden alquilar uno o dos cuartos para conciliar sus necesidades de vivienda con los escasos recursos con que cuentan, originándose así la versión actualizada del conventillo.

Por su parte, los asentamientos de precaristas constituyen la respuesta espontánea de los grupos más afectados por el problema habitacional.

La ocupación ilegal de los terrenos provoca conflictos con las autoridades cuya importancia varía según sea el emplazamiento ocupado y la etapa de urbanización en que se encuentre el centro urbano afectado. En las ciudades de menor importancia y crecimiento demográfico lento, los asentamientos se ubican en la periferia sin que su existencia provoque reacciones inmediatas. Por el contrario, en centros urbanos de rápido crecimiento, especialmente en las metrópolis compiten con la expansión de las nuevas zonas residenciales. Los terrenos de invasión son reclamados por sus dueños dada su valorización y la demanda existente por ellos proveniente de empresas o particulares de altos o medios ingresos. Además, la presencia de estos asentamientos incomoda a quienes llegan a habitar esas zonas, por lo que presionan a las autoridades para

/que desalojen



que desalojen a los invasores hacia terrenos cada vez más alejados de los centros urbanos, o bien permitan nuevas invasiones en lugares insalubres, como los basurales o peligrosos, como los que están próximos a ríos y canales o en los faldeos de cerros.

Los programas de sitios y servicios constituyen la solución al problema habitacional propiciada por los sectores más pobres de la población. Sus ventajas serían:

- i) Seguridad legal en la tenencia del lote adjudicado;
- ii) Disponibilidad de servicios básicos (agua, luz, alcantarillado);
- iii) Compromiso de las agencias gubernamentales de cumplir con el equipamiento comunitario, en etapas sucesivas y de acuerdo a su disponibilidad de recursos.

Esta clase de asentamientos se caracterizan por la heterogeneidad tanto en la calidad de las viviendas, como en la composición social de sus habitantes. Lo primero se explica porque la solución habitacional propuesta por estos programas no fue siempre la misma. Hubo épocas en que se entregaron viviendas sólidas; cuando los recursos disponibles fueron insuficientes ante la magnitud de las demandas, se redujo gradualmente el tipo de respuesta proporcionada, optándose finalmente por entregar viviendas provisorias de un ambiente con la disponibilidad mínima de servicios básicos.

La composición social heterogénea se debe a que esta categoría es el receptáculo del crecimiento urbano de los sectores de bajos ingresos.

c) Desplazamientos de población entre las categorías mencionadas

La población que habita en las viviendas anteriormente señaladas no permanece estática sino que se desplaza dinámicamente.

Las familias que habitan áreas tugurizadas se desplazan hacia áreas de invasión (asentamientos de precaristas) impulsadas por el deterioro de su situación económica (desempleo, bajo nivel de remuneración, pérdida de poder adquisitivo, etc.), o bien empujados por el proceso de remodelación urbana. En su nuevo hábitat son atendidos por instituciones habitacionales, que las reubican en otras áreas

/semiurbanizadas donde

semiurbanizadas donde tiene posibilidades de obtener una vivienda definitiva, con el correr del tiempo.

La secuencia de desplazamientos aludida se realiza a velocidad variable, pudiendo transcurrir varios años sin que haya cambios de importancia para muchas unidades familiares.

Tanto la aparición de las formas habitacionales reseñadas como el ritmo de los desplazamientos de población entre ellas son función de las modalidades del crecimiento económico, de la distribución del ingreso, del proceso de urbanización, de la capacidad de organización y de las posibilidades de manifestar sus demandas por los grupos más pobres.

Es factible suponer que las invasiones de terreno surgen con mayor intensidad cuando los indicadores económicos y demográficos acusan una relación desfavorable. Empero, si las invasiones son reprimidas por las autoridades locales, el problema adquiere otra fisonomía, siendo el hacinamiento el indicador que señala el deterioro de la situación.

En cambio, cuando existe una relación favorable entre crecimiento económico y distribución del ingreso, crecen las oportunidades de que las necesidades de un mayor número de personas sean atendidas por el mercado y de que el resto sea acogida en los programas de sitios y servicios.

d) Pobreza y categoría habitacional. No hay información suficiente para establecer una estratificación socioeconómica y analizar su correspondencia, si es que existe, con la forma habitacional ocupada. Puede conjeturarse que las peores condiciones se dan en los asentamientos de precaristas: la mayor proporción de su fuerza de trabajo se dedica a actividades de muy baja productividad (comercio ambulante, recolección de desperdicios u otros trabajos ocasionales, etc.), con fuertes fluctuaciones de estabilidad, niveles de remuneración bajísimos y un grado muy incipiente de organización.

Los conventillos o cuartos en casa de vecindad albergan una fracción importante del proletariado urbano y de empleados de menor importancia.

En la categoría de sitios y servicios se agrupan personas provenientes o de asentamientos de precaristas erradicados, o de barrios de tugurios. Las postulaciones pueden hacerse individual o colectivamente, en cuyo caso hay un comité que representa a los interesados ante las autoridades.

También suele ocurrir que familias de ingresos reducidos hayan adquirido lotes de terreno con urbanización prometida. En muchas ocasiones, estas transacciones se realizan al margen de los reglamentos legales y los vendedores no dan cumplimiento a lo ofrecido (loteos brujos o barrios piratas). Estas irregularidades son normalizadas después de largas tramitaciones, mediante la intervención de los organismos gubernamentales.

Los nuevos asentamientos de sitios y servicios han mostrado una evolución diferente. Algunos de ellos han progresado con rapidez, mientras que otros han permanecido estacionarios o se han deteriorado. Sin lugar a dudas tanto las posibilidades económicas como la composición social de sus habitantes debe ejercer una marcada influencia en su organización y capacidad de lucha, y ello es decisivo en la evolución del asentamiento.

e) Magnitud. La información estadística disponible sólo permite realizar algunas estimaciones de la importancia numérica de las categorías habitacionales mencionadas. Un obstáculo para evaluarla es la ausencia de consenso sobre una definición de las agrupaciones de vivienda pobre.

El Banco Mundial, en informe reciente, 1/ presenta antecedentes de tipo demográfico, de ingresos y de condiciones habitacionales referidos a 1970 para diez países de la región. Usa dos indicadores para el aspecto habitacional: hacinamiento (porcentaje de viviendas ocupadas por tres o más personas por cuarto) y porcentaje de población urbana que habita en tugurios y asentamientos de precaristas. Llama la atención

---

1/ IBRD, Sector Policy Paper: Housing, Washington, 1975, pp. 62-63.

la escasa relación existente entre esos indicadores y la variable ingreso, 1/ lo que puede deberse a que se han utilizado conceptos diferentes de viviendas ocupadas por los sectores urbanos pobres.

Por otra parte, un documento reciente de Naciones Unidas, 2/ expresa que por lo menos, un tercio de la población urbana de los países en vías de desarrollo vive en barrios de tugurios y asentamientos de precaristas. Considerando que el ritmo de crecimiento poblacional de estos asentamientos es aproximadamente de 15 por ciento anual, puede estimarse que, al cabo de seis años, los habitantes de estos conglomerados pobres se duplicarán.

## 2. Hacinamiento y tenencia de la vivienda

Frecuentemente, para señalar los progresos en materia habitacional, se utilizan indicadores expresados en promedios sobre el conjunto de la población. Tal forma de presentación no puede considerarse adecuada, ya que los promedios no muestran la situación de los grupos que están en peores condiciones, por cuanto sus diferencias con el resto de la población se atenúan.

El progreso económico experimentado por algunos países se expresa a través del mejoramiento de las condiciones de habitación. Sin embargo, hay que conocer la distribución de este incremento en el plano habitacional, analizando si ha alcanzado a los sectores más postergados de la población.

---

1/ En Belo Horizonte (Brasil) 14 por ciento de su población habita tugurios y asentamientos de precaristas con un nivel de ingreso per cápita muy inferior al de Caracas (Venezuela), donde 40 por ciento de sus habitantes viven en esas condiciones. Las cifras más altas son las de Buenaventura (Colombia) con 80 por ciento y la de Chimbote (Perú) con 67 por ciento.

2/ Naciones Unidas, Informe sobre la situación social en el mundo, 1974, documento E/CN.5/512/Rev. 1, Nueva York, 1975, pp. 501-520.

a) Hacinamiento

En el Cuadro 1 se presentan dos indicadores, número de personas por vivienda y el promedio de personas por cuarto, referidos a los años 1960 y 1970.

La relación entre stock de viviendas y población muestra que de los 16 países considerados, alrededor de un tercio mejoran su situación anterior; en sólo dos casos hay deterioro, mientras el resto mantiene una situación semejante.

El indicador promedio de personas por cuarto muestra una disminución generalizada del grado de hacinamiento, con la única excepción de Bolivia.

Este panorama alentador se desvirtúa al desglosar las cifras con ayuda de otras variables. En el Cuadro 2 se presenta el promedio de personas por cuarto según el número de cuartos por vivienda.

En Brasil, el promedio nacional es de 1.1 personas por cuarto y 13 por ciento vive en situaciones donde se supera el promedio nacional. En las viviendas de un cuarto, el promedio es de 3.0 personas por cuarto; en esas condiciones se encuentra 3 por ciento de la población total.

En México, mientras el nivel de hacinamiento nacional bajó durante el decenio, el promedio de personas que se encuentran en condiciones inferiores a la media nacional aumentó del 51 al 66 por ciento en el mismo período, existiendo 37 por ciento de la población viviendo en situación de más de cinco personas por cuarto.

En Venezuela, donde el promedio nacional de 1.5 personas por cuarto, hay 9 por ciento de viviendas de un cuarto con un promedio de 5.2 personas.

A medida que se incorporan más variables al análisis, se visualiza la verdadera situación habitacional de los grupos más pobres. Ello se lleva a cabo para el caso de Panamá, agregando el tipo de vivienda (ver Cuadro 3). En ese caso se distinguen los tipos de vivienda casa individual (permanente o semipermanente, por un lado, e improvisada, por otro), apartamento y casa de vecindad.

Cuadro 1

RELACION DE PERSONAS POR VIVIENDA U HOGAR Y PROMEDIO DE PERSONAS POR CUARTO EN 1960 Y 1970 EN DIVERSOS PAISES

País	Relación de personas por hogar o vivienda		Promedio de personas por cuarto	
	a/ Personas por hogares 1960	b/ c/ Personas por vivienda 1970	a/ 1960	b/ c/ 1970
Argentina	4.4	3.6	1.4	1.4
Bolivia <u>d/e/</u>	4.0	6.4	1.7	2.0 <u>g/</u>
Brasil	5.1 <u>f/</u>	5.1	1.3	1.1
Colombia	6.2 <u>g/</u>	6.0	2.1	1.9 <u>i/</u>
Costa Rica	5.7 <u>h/</u>	5.6 <u>i/</u>	1.5	1.3 <u>i/</u>
Chile	5.4	5.1	1.7	1.4
Ecuador	5.2 <u>j/</u>	4.7	2.5	2.2 <u>p/</u>
El Salvador	5.4 <u>k/</u>	5.4 <u>l</u>		3.1 <u>l/</u>
Honduras			2.4	
México	5.4	4.9 <u>m/</u>	2.9	2.6
Nicaragua	6.1 <u>h/</u>	6.2 <u>l/</u>	2.8	2.0 <u>l/</u>
Panamá	4.7 <u>h/</u>	4.9	2.4	2.2
Paraguay	5.4 <u>j/</u>	5.5 <u>n/</u>		2.4 <u>p/</u>
República Dominicana	5.0	5.3	2.0	
Uruguay	3.8 <u>h/</u>	3.2 <u>h/</u>	1.5	1.6 <u>n/</u>
Venezuela	5.4 <u>k/</u>	5.0 <u>l/</u>	1.6	1.5 <u>l/</u>

Fuentes y referencias:

- a/ Serie preparada a base de información de OEA-IASI, América en cifras
- b/ Censos Nacionales de los países.
- c/ Boletines del Instituto Interamericano de Estadísticas (IASI).
- d/ Zonas urbanas.
- e/ Informe Preliminar de Bolivia, Naciones Unidas A/Conf.70/NR/8 del 28 de abril, 1975.
- f/ 1950.
- g/ 1964.
- h/ 1963.
- i/ 1973.
- j/ 1962.
- k/ 1961.
- l/ 1971.
- m/ Hogares, el promedio de personas por vivienda es de 5.8.
- n/ 1972.
- n̄/ 1975.
- p/ 1974.
- q/ 1976.

Cuadro 2

PROMEDIO NACIONAL DE PERSONAS POR CUARTO SEGUN NUMERO DE CUARTOS POR VIVIENDAS EN DIVERSOS PAISES DE AMERICA LATINA

Viviendas según número de cuartos	Promedio de personas por cuarto	Porcentaje de población	
		simple	acumulado
<u>Brasil</u> (1) Año 1970			
Viviendas con 1 cuarto	3	3	3
2 cuartos	2	10	13
Promedio nacional	1.1	100	100
<u>Costa Rica</u> (2) Año 1973			
Viviendas con 1 cuarto	3.4	3	3
2 cuartos	2.4	10	13
3 cuartos	1.6	16	29
Promedio nacional	1.3	100	100
<u>Chile</u> (3) Año 1970			
Viviendas con 1 cuarto	3.7	8	8
2 cuartos	2.4	19	27
3 cuartos	1.8	22	49
Promedio nacional	1.4	100	100
<u>El Salvador</u> (4) Año 1971			
Viviendas con 1 cuarto	4.9	56	56
Promedio nacional	3.1	100	100
<u>México</u> (5) Año 1960			
Viviendas con 1 cuarto	5.0	51.2	51.2
Promedio nacional	2.9	100	100
<u>México</u> (5) Año 1970			
Viviendas con 1 cuarto	5.4	37	37
2 cuartos	3.0	29	66
Promedio nacional	2.6	100	100
<u>Nicaragua</u> (6) Año 1971			
Viviendas con 1 cuarto	4.1	37	37
2 cuartos	2.2	31	68
Promedio nacional	2.0	100	100
<u>Panamá</u> (7) Año 1970			
Viviendas con 1 cuarto	4.4	34	34
2 cuartos	2.4	29	63
Promedio nacional	2.2	100	100
<u>Venezuela</u> (8) Año 1971			
Viviendas con 1 cuarto	5.2	9	9
Promedio nacional	1.5	100	100

Fuente: (1) Brasil IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicilios: 4º trimestre de 1972. Total das regioes I a VI. Guanabara; Ministerio de Planejamento e Coordenação Gral - Fundação IBGE. Directorio Técnica Censo Demográfico Brasil-Serie Nacional-Volumen I. (2) I.A.S.I. Boletín Estadístico, Nº 114. Diciembre 1974. (3) Chile. Instituto Nacional de Estadísticas, XIX Censo Nacional de Población y III de Vivienda, 1970. Muestra Censal. (4) El Salvador. Dirección General de Estadística y Censos, IV Censo de Población, III de Vivienda, 1971. Cifras preliminares obtenidas por muestreo. (5) I.A.S.I., Boletín Estadístico Nº 69. Marzo 1971. (6) I.A.S.I. Boletín Estadístico Nº 89. Noviembre 1972. (7) Panamá. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de 1970: VII Censo de Población y III Censo de Vivienda. Vol. II. Características de la Vivienda. (8) Venezuela. Dirección General de Estadística y Censos Nacionales, Encuesta de hogares por muestreo. Abril 1971. Doc. Nº 12: Empleo, desempleo y analfabetismo.

Cuadro 3

PANAMÁ: PROMEDIO NACIONAL DE PERSONAS POR CUARTO SEGUN TIPO DE VIVIENDA Y NUMERO DE CUARTOS - 1970

Tipo de vivienda por número de cuartos	Promedio de personas por cuarto	Porcentaje de población de cada grupo	Porcentaje población total
I. Casa individual	2.2		73.6
a) Permanente o semipermanente	2.2	100.0	
con 1 cuarto	4.9	13.7	
2 cuartos	2.6	24.1	
3 cuartos	1.8	22.4	
4 cuartos	1.4	19.7	
5 cuartos	1.2	10.1	
6 cuartos	1.0	5.1	
7 y más cuartos	0.9	4.9	
b) Improvisada	3.3	100.0	3.0
con 1 cuarto	4.4	44.0	
2 cuartos	2.7	34.8	
3 cuartos	2.1	13.3	
4 cuartos	1.9	5.8	
5 y más cuartos	1.6	2.1	
II. Apartamiento	1.7	100.0	10.3
con 1 cuarto	3.4	9.8	
2 cuartos	2.0	43.2	
3 cuartos	1.6	25.4	
4 cuartos	1.3	12.6	
5 cuartos	1.0	5.2	
6 cuartos	1.0	2.3	
7 y más cuartos	0.9	1.5	
III. Casa de vecindad	2.9	100.0	13.1
con 1 cuarto	3.7	69.5	
2 cuartos	2.3	23.1	
3 cuartos	1.7	4.8	
4 cuartos	1.4	1.9	
5 cuartos	1.2	0.4	
6 cuartos	0.8	0.2	
7 y más cuartos	1.1	0.1	
PROMEDIO NACIONAL	2.2		100.0

Fuente: Panamá, Dirección de Estadística y Censo, Censos Nacionales de 1970: VII Censo de Población y III Censo de Vivienda, col. II, Características de la vivienda.

/Los promedios



Los promedios de personas por cuarto más bajos corresponden, como era de suponerse, a las categorías mejores de viviendas, esto es, el apartamento y la casa individual (1.7 y 2.2 respectivamente). El mayor hacinamiento se da en "vivienda improvisada" (3.3 personas por cuarto) y la casa de vecindad (2.9 de personas por cuarto).

En la categoría casas individuales, la vivienda permanente o semipermanente mantiene el promedio (2.2 personas por cuarto) aunque casi 14 por ciento de las casas del grupo alcanza un promedio cercano a 5 personas por cuarto, que es factible suponer corresponde a viviendas semipermanentes.

La vivienda improvisada concentra la mayor densidad poblacional en viviendas de un cuarto (44 personas cada 100 de este grupo, a un promedio de 4.4 personas por cuarto). También en los apartamentos de 1 cuarto, el hacinamiento es elevado (3.4 personas por cuarto) y representando el 10 por ciento de la población que habita en apartamentos.

Por último, y como era de suponer, la casa de vecindad presenta un elevado grado de hacinamiento, con un promedio cercano a 4 personas por cuarto en las casas de un cuarto, donde se aloja el 70 por ciento de la población de esta clase de viviendas.

b) Formas de tenencia

En los censos se distinguen, por lo general, tres formas de tenencia: a) propietario; b) arrendatario y c) usufructuario. La calidad de propietario otorga plenos derechos de dominio sobre la vivienda o terreno ocupado que se acredita mediante una escritura pública, arrendatario es quien debe abonar cierta suma de dinero al propietario para utilizar la vivienda; y usufructuario, aquél al que se cede temporalmente el uso de una vivienda, sin costo.

Al observar los antecedentes estadísticos expuestos en el Cuadro 4, puede comprobarse el predominio de la categoría propietario, acentuándose esta forma de tenencia en el transcurso del tiempo, en los casos para los que se contó con información.

Entre 30 y 40 por ciento de las viviendas existentes en áreas urbanas está arrendado, siendo la tendencia a disminuir su nivel de participación frente a las otras formas de tenencia. En las zonas rurales los porcentajes de viviendas alquiladas son insignificantes.

El usufructo, en cambio, tiene importancia en las zonas rurales, llegando a abarcar la mitad de las viviendas existentes en algunos países, lo que se explica por las modalidades de explotación agrícola, que implica esta clase de regalía para los trabajadores. En las zonas urbanas el usufructo fluctúa entre 5 y 14 por ciento del total de viviendas, siendo factible suponer que los invasores de terrenos urbanos han sido asimilados a esta categoría.

El Cuadro 5 permite analizar la tenencia a través de los tipos de vivienda en las zonas urbanas del Perú, evidenciando que en los tipos de viviendas más precarios (construcción improvisada y la choza o cabaña) la forma de tenencia dominante es la de propietario (80 por ciento de los casos).

Las viviendas consistentes en cuartos en casa de vecindad, equivalente del conventillo, están habitadas esencialmente por arrendatarios, habiendo 65 por ciento de este tipo de vivienda destinado al alquiler.

En relación a los tipos de viviendas ocupadas por los grupos medios y altos hay diferencias; mientras 70 por ciento de las casas independientes son ocupadas por sus propietarios, un porcentaje semejante de los departamentos se arriendan.

Las estadísticas utilizadas muestran la existencia de un mercado segmentado: las personas de ingresos elevados poseen una casa sólida o arriendan un departamento mientras que los sectores más pobres son propietarios de construcciones improvisadas o de chozas, o bien arrendatarios en cuartos en casa de vecindad.

En Costa Rica (ver Cuadro 6), las viviendas se clasifican en permanentes, semipermanentes y marginales. La gran mayoría de las semipermanentes son habitadas por sus propietarios. En cambio, menos de la mitad de las marginales es ocupada por sus dueños, una cuarta parte se alquila y otro tanto se encuentra en otras formas de tenencia.

Cuadro 4

REGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA POR AREAS URBANAS Y RURAL, EN 1960 Y 1970 (Porcentajes)

		Total		Urbano		Rural	
		1960	1970	1960	1970	1960	1970
Argentina	Propietario	58.9	58.7	-	-	-	-
	Arrendatario	26.8	22.8	-	-	-	-
	Otras formas	14.3	18.5	-	-	-	-
	<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	-	-	-	-
Chile	Propietario	38.8	53.7	38.4	55.8	40.2	46.1
	Arrendatario	39.3	27.3	49.4	32.9	9.0	6.9
	Otras formas	21.9	19.0	12.1	11.3	50.8	47.0
	<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Ecuador		a/	b/	a/	b/	a/	b/
	Propietario	60.8	63.7	33.9	40.1	74.6	79.8
	Arrendatario	23.1	24.0	55.5	50.5	6.4	5.8
	<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Perú		c/		c/		c/	
	Propietario	56.0	69.5	39.4	59.1	70.7	83.4
	Arrendatario	24.7	16.6	44.7	27.9	7.0	1.5
	<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Uruguay		d/ e/	e/				
	Propietario	33.0	44.5	-	-	-	-
	Arrendatario	60.0	49.2	-	-	-	-
	<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	-	-	-	-
México	Propietario	54.1	66.0	37.8	54.2	69.6	82.8
	Arrendatario y otras formas	45.9	34.0	62.2	45.8	30.4	17.2
	<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Panamá	Propietario	59.3	62.9	27.1	38.8	86.5	86.5
	Arrendatario	33.1	27.8	68.3	52.6	3.5	3.4
	Otras formas	7.6	9.3	4.6	8.6	10.0	9.8
	<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Costa Rica		d/	f/	d/	f/	d/	f/
	Propietario	56.2	60.3	43.1	53.3	64.1	65.4
	Arrendatario	24.0	22.9	48.9	40.0	9.3	9.8
	<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Naciones Unidas. Statistical yearbook, 1974; IASI. América en cifras 1974: Situación social; Ecuador. Junta Nacional de Planificación III Censo de población y II de vivienda, 1974. Resultados anticipados por muestreo; Uruguay. Dirección general de estadística y censos. Encuesta de hogares. Abril-septiembre de 1970; Perú. Oficina nacional de estadística y censo. Censos nacionales. VII de población y II de vivienda, 1972.

a/ 1962. b/ 1974. c/ 1961. d/ 1963. e/ Sólo referido a Montevideo. f/ 1973.

Cuadro 5

PERU (ZONAS URBANAS): VIVIENDAS PARTICULARES POR REGIMEN DE  
TENENCIA DE LA VIVIENDA, 1970  
(Participación porcentual)

Tipo de vivienda	Total	Propia	Adqui- rién- dose	Total	Alqui- lada	Usu- fruc- tuada	Otra forma	Nº espe- cifi- cada
Total urbana	100.0	52.1	6.9	59.0	27.9	10.0	1.9	1.2
Casa independiente	100.0	62.2	7.4	69.6	16.9	10.5	1.8	1.2
Departamento en edificio	100.0	7.5	15.7	23.2	69.7	5.3	1.3	0.5
Vivienda en quinta	100.0	19.3	6.3	25.6	68.7	4.3	0.7	0.7
Cuartos en casa de vecindad	100.0	19.3	3.1	22.4	65.2	8.9	2.0	1.5
Construcción impro- visada	100.0	77.5	1.8	79.3	4.8	12.4	2.2	1.3
Choza o cabaña	100.0	78.0	0.7	78.7	6.8	9.7	2.5	2.3
Locales no cons- truidos para la vivienda	100.0	17.8	2.4	20.2	25.6	26.5	23.5	4.2
Otra forma	100.0	29.3	1.9	31.2	3.7	48.0	8.9	8.2

Fuente: Perú. Oficina Nacional de Estadística y Censos; Censos Nacionales VII de Población y II de Vivienda. Junio 1972.

Nota: Las definiciones de tipos de vivienda pueden encontrarse en las primeras páginas de este trabajo.

Cuadro 6

COSTA RICA: FORMAS DE TENENCIA POR TIPO DE VIVIENDA - 1973

(Total país)  
(Distribución porcentual)

	Total	Ocupada por el propietario	Ocupada por el inquilino	Otra forma de tenencia
Vivienda permanente	100.0	59.9	23.5	16.6
Vivienda semipermanente	100.0	81.6	0.8	17.6
Vivienda marginal	100.0	42.4	28.2	29.4

Fuente: IASI, Boletín estadístico Nº 114, diciembre, 1974.

Nota: En los cálculos se ha excluido las viviendas móviles porque no tienen relevancia en la magnitud de las cifras.

En Chile (Cuadro 7), son ocupadas preferentemente por propietarios las viviendas permanentes (56 por ciento) y las semipermanentes (53 por ciento). Al interior de la categoría vivienda permanente, 59 por ciento de las casas son ocupadas por sus propietarios, arrendándose el 29 por ciento restante mientras que los departamentos, en cambio, son arrendados en su mayor parte (53 por ciento) y sólo 29 por ciento está ocupado por sus propietarios.

Los conventillos se destinan al arrendamiento en 76 por ciento de los casos.

El caso chileno permite comprobar que el arrendamiento es una modalidad de tenencia bastante utilizada por los pobres. Así entre las viviendas semipermanentes, "la mejora" se alquila en 32 por ciento de los casos; los ranchos, rucas y chozas y la vivienda marginal en el 20 por ciento de los casos.

El predominio de la calidad de propietario se debe a diversos factores.

En primer término, debe recordarse que el capital privado se ha orientado fundamentalmente hacia la construcción de viviendas destinadas a la venta. En ello ha influido el que en los últimos años y como una medida destinada a beneficiar a los grupos económicamente más débiles, casi todos los países han impuesto normas tendientes a controlar los arriendos, lo que ha provocado el desaliento en las inversiones destinadas a viviendas de alquiler, especialmente en contextos inflacionarios. Por otra parte, como estímulo a la demanda de viviendas, surgieron intermediarios financieros, que financiaban la compra de viviendas, asegurando un retorno rápido y sin riesgo del dinero invertido en la construcción, con lo que se atrajeron capitales hacia la edificación de viviendas.

En la esfera estatal se han emprendido principalmente programas de sitios y servicios en gran escala por lo reducido de su costo frente a otras alternativas. Una de las características de esos programas es la venta de terrenos a personas que se instalan en estos asentamientos, contribuyendo así a incrementar el número de propietarios.

Cuadro 7

CHILE: FORMAS DE TENENCIA POR TIPOS DE VIVIENDA EN ZONA URBANA, 1970

(Distribución porcentual)

	Total	Propietarios			Total arren- datarios	Arren- data- rios	Sub- arren- data- rios	Usu- fruc- tuario	Otros e ig- nora- dos
		Total	Total pagado	Parcial pagado					
<u>Total</u>	100.0	54.9	28.9	26.0	31.9	30.6	1.3	11.8	1.4
<u>Viviendas perma- nentes</u>	100.0	55.8	30.2	25.7	32.8	31.6	1.2	10.2	1.1
Casa	100.0	59.2	32.8	26.4	29.1	28.2	0.9	10.5	1.2
Departamento	100.0	39.0	12.8	26.2	52.7	50.7	2.0	7.8	0.4
Vivienda con- ventillo	100.0	13.3	10.0	3.3	76.1	68.2	7.9	9.8	0.8
<u>Vivienda semi- permanente</u>	100.0	52.5	20.4	32.1	22.1	21.0	1.1	21.5	3.9
Rancho, ruca, choza	100.0	37.1	21.2	15.9	32.0	30.2	1.8	26.9	4.0
Mejora	100.0	56.1	20.2	35.9	19.8	18.8	1.0	20.2	3.9
<u>Viviendas mar- ginales</u>	100.0	40.0	19.5	20.5	18.9	18.7	0.2	35.0	6.1
<u>Viviendas en estructuras no residenciales</u>	100.0	25.7	17.8	7.9	43.4	40.8	2.6	26.3	4.6
<u>Otras viviendas particulares</u>	100.0	20.2	10.9	9.3	39.9	34.4	5.5	36.5	3.5

Fuente: Instituto nacional de estadísticas. XIV Censo nacional de población y III de vivienda, 1970. Muestra de adelanto de cifras. Total país.

### III. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LAS SOLUCIONES EMPRENDIDAS

La situación de la vivienda no sólo es función sobre todo del desarrollo económico-social alcanzado. La cantidad y naturaleza de los bienes y servicios producidos y su distribución determinan el nivel de vida a que tiene acceso una población creciente. Por ello, los programas de vivienda sólo podrán atender las manifestaciones del problema, sin poder enfrentar los factores causales que determinan la situación, la cual tiene raíces más profundas que sobrepasan el marco sectorial.

Por otra parte, es reconocida la importancia de la construcción como causa y efecto del proceso de desarrollo. Ello hace que las decisiones adoptadas en cualquiera esfera de la economía tengan trascendencia en el plano de la vivienda y que las medidas adoptadas en la política habitacional afecten al resto del aparato económico. Esta interdependencia puede utilizarse favorablemente en una estrategia que busque conciliar el crecimiento económico con la distribución más equitativa de los beneficios de él derivados. En ese marco debería juzgarse la tarea habitacional, examinando si los recursos asignados y los planes de vivienda han servido para atenuar las desigualdades existentes, cumpliendo el papel de instrumento redistributivo, o si, por el contrario, han contribuido a acentuar las disparidades sociales.

Dentro de este contexto tan desfavorable, los programas de sitios y servicios han buscado conciliar las necesidades de vivienda de los sectores más pobres con el volumen de recursos disponibles, con lo que no ha sido necesario alterar en forma alguna la estructura de la asignación de recursos.

La mayoría de los que propician esta clase de soluciones destacan lo rápido de su aplicación y la urgencia que tienen sus beneficiarios de recibir alguna forma de ayuda. Más específicamente los argumentos son: 1/

---

1/ Véase Josse Van Der Rest, "Una angustia del Tercer Mundo: la vivienda para todos", Mensaje Nº 222, Santiago, septiembre 1973.



1. Las soluciones propuestas al problema de la vivienda en las grandes ciudades de los países pobres, no se ajustan a la realidad local por cuanto el elevado costo que implica una solución más satisfactoria llevaría a que una gran mayoría quedase sin atención de ninguna clase.
2. Se diseñan casas para que duren 100 años, con lo que se obliga a las familias más pobres a realizar un esfuerzo exagerado, siendo más racional pensar soluciones habitacionales para una generación.
3. No hay comunicación entre los planificadores y la población a servir. Todo se hace de arriba hacia abajo, habiendo un divorcio entre las aspiraciones, las necesidades y las realizaciones. El tiempo es una variable apremiante para esos grupos. La solución que requieren es inmediata, por cuanto no están en condiciones de esperar tanto como requieren las soluciones tradicionales.
4. Las casas sólidas y totalmente terminadas cuestan sumas imposibles de pagar por los sectores más pobres, que terminan siendo adjudicadas a quienes tienen mayor capacidad de pago, distorsionando así los objetivos iniciales de tales programas.
5. Eliminar tugurios significa apoyar financieramente a los más pobres en la solución de su problema habitacional. Sin embargo, los organismos financieros de los países pobres aunque disponen de gran cantidad de recursos para dedicarlos al crédito social, prefieren siempre prestar sumas grandes a personas que puedan responder a las exigencias derivadas de tales empréstitos, en lugar de otorgar cantidades reducidas a una fracción mayor de beneficiarios.

Si bien es cierto que la vivienda definitiva, como solución al alcance de todos, es un obstáculo insalvable en las condiciones actuales, estas nuevas medidas plantean algunas dudas en torno a su eficacia. La primera de ellas es que con su aplicación se mantienen las bases

de la desigualdad, 1/ ya que las respuestas habitacionales son estratificadas de acuerdo al nivel de ingreso de los demandantes. Por otra parte, la extensión horizontal necesaria para esta clase de soluciones sacrifica tierras destinadas al cultivo, lo cual se traduce en un doble perjuicio ya que los productos agrícolas deben traerse de zonas más alejadas, encareciendo uno de los principales rubros de alimentación de estos grupos y, por otra parte, la ubicación de sus viviendas se aleja cada vez más de sus centros de trabajo.

La expansión de las ciudades ha sido notable, duplicándose algunas de ellas como México, Lima, Cali, Monterrey, en períodos decenales. En casi todos los casos esa expansión se hizo a expensas de tierras agrícolas destinadas al abastecimiento de la ciudad. Igual problema ocurre en otros centros urbanos aunque su crecimiento haya sido menos espectacular. Santiago de Chile, por ejemplo, absorbió entre 1965 y 1970 la importante cantidad de 12 254 hectáreas de suelos de riego de máxima potencialidad; Bogotá ha ocupado casi un quinto de las tierras aptas para la agricultura de la sabana en que se asienta; calculándose que de proseguir las tendencias actuales, esta ocupación será casi total para el año 2000. En Buenos Aires las tierras de mayor fertilidad fueron fraccionadas en lotes urbanos, dando lugar a densidades menores de 20 habitantes por hectárea. Esta situación ha disminuido las valiosas reservas destinadas al abastecimiento de la población. 2/

---

1/ En Chile durante el año 1965 en que se dio la cifra más alta de viviendas producidas en el decenio 1960-1970 (42 000 viviendas), el sector público tuvo un papel preponderante al financiar 84 por ciento de las soluciones habitacionales, que representaban el 68 por ciento de la superficie edificada. Sin embargo, al desglosar estas cifras entre viviendas sólidas y "operación sitio" se comprueba que si bien estos últimos representaban 52 por ciento de las soluciones apenas ocupaban 11 por ciento de la inversión destinada a viviendas y sólo participaban en 32 por ciento de la superficie edificada (viviendas provisorias de madera, de un cuarto). Datos tomados del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Estadísticas Habitacionales 1965. Resumen General, Cuadro la.

2/ Ligia Herrera, et.al., Consideraciones sobre el proceso de urbanización, la concentración y la dispersión de la población en América Latina: situaciones críticas, Santiago, 1975.

Sin desconocer otros factores, la responsabilidad que cabe a los barrios marginales en la expansión física de la ciudad es evidente. En Bogotá las "urbanizaciones incompletas e ilegales" ocupaban en 1970 alrededor de 1 530 hectáreas, mientras que en Guayaquil, con una población no superior al tercio de la bogotana, ocupan 800 hectáreas. En la pequeña ciudad de Neiva (Colombia) ocupan un quinto del total de la aglomeración.

La magnitud de la población agrupada en estos barrios es impresionante. Así, por ejemplo, de las once ciudades peruanas con 50 000 habitantes y más en 1970, seis tenían más de 30 por ciento de su población viviendo en tales barrios, dándose casos extremos como Trujillo y Chimbote (54.9 por ciento y 80.8 por ciento respectivamente), que son al mismo tiempo las ciudades peruanas que registraron las mayores tasas de crecimiento demográfico en el período 1960-72 <sup>1/</sup>. Para el total de ese país, el Censo de 1970 daba un total de 610 pueblos jóvenes (barriadas) con 1 516 488 habitantes, de los cuales 761 755 vivían en Lima en 273 asentamientos, distribuidos en la siguiente forma: Sector Norte, 59 asentamientos con 313 943 habitantes; Sector Sur, con 43 asentamientos y 157 568 habitantes; Sector Este, con 123 asentamientos y 219 068 habitantes y el Sector Callao con 48 asentamientos y 71 176 habitantes.

Por otra parte, en ciudades de topografía accidentada el crecimiento urbano produce problemas serios. Así en la zona tropical donde frecuentemente las ciudades se asientan en áreas montañosas con clima lluvioso, como es el caso de Pereira, Bucaramanga y Cúcuta (Colombia) hay erosión como consecuencia de la pendiente, de las lluvias y los vientos, de la naturaleza de los suelos y de la presión de la población que construye sus moradas en las colinas. En esos lugares son también frecuentes las inundaciones, a consecuencia de que los cursos de agua aumentan exageradamente su volumen por la combinación de las lluvias y el aumento del escurrimiento superficial de las aguas.

---

<sup>1/</sup> Ligia Herrera, et.al., op.cit.

La dotación de servicios como agua corriente, alcantarillado y desagües no ha seguido el ritmo con que se ha ocupado el espacio físico, sobre todo en los casos de topografía difícil, tornando de este modo más dramática las condiciones en que se encuentran sus habitantes. En algunas ocasiones, incluso la ubicación de estos emplazamientos ha dado origen a tragedias, al producirse deslizamientos de tierra o inundaciones. Bolivia ha sido uno de los países especialmente afectados por esta clase de calamidades, habiéndose dado tanto en La Paz, como en Cochabamba en el caso de los torrenteros, como en Oruro, Trinidad y Santa Cruz con inundaciones. Estas causan serios perjuicios, sobre todo por los materiales que arrastran ya que los conductos de desagüe de las ciudades se obstruyen y las aguas remojan terrenos y viviendas que se deslizan y derrumban. 1/

Como conclusión es necesario destacar que la situación actual de la vivienda no sólo es función de las políticas y programas de vivienda desarrollados, sino por sobre todo, es consecuencia del desarrollo social y económico alcanzado por los países; de modo, que cualquiera que sea la estrategia de los programas de vivienda, ellas sólo podrán atender las manifestaciones del problema, ya que para atacar los factores causales que la originan deben producirse alteraciones significativas en las tendencias socioeconómicas actuales, fundamentalmente aumentando el empleo y mejorando la participación de la población en la distribución del ingreso. De otro modo, se reforzarán los factores que dan origen a la expansión creciente y desordenada de las ciudades latinoamericanas. Esta dispersión no debe continuar, pues se corre el riesgo de llegar a una situación crítica, en la que la imposibilidad física de la creciente expansión vuelque los futuros aumentos de población en los asentamientos ya existentes (programas de sitios y servicios), acelerando el deterioro de estas localizaciones que hoy en día son propiciados como una solución ventajosa.

---

1/ Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos, Vancouver, Canadá, 1976, Informe Nacional de Bolivia. A/Conf. 70/NR/8.