

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.916
7 de septiembre de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

LA MARGINALIDAD URBANA EN AMERICA LATINA:
LA DIMENSION ESPACIAL

*/ Este trabajo fue preparado por la División de Desarrollo Social. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

90-9-1494

INDICE

INTRODUCCION	1
Síntesis	3
CAPITULO I. LAS DISTINTAS IMAGENES DE LA MARGINALIDAD COMO CONSECUENCIA DE LOS CAMBIOS SOCIO-ECONOMICOS ..	4
1. Las dificultades de identificar a los asentamientos precarios como grupo objetivo de la política social	5
2. Un examen retrospectivo de los supuestos que sustentaban las políticas y la naturaleza de los cambios socioeconómicos	7
CAPITULO II. LAS POLITICAS DIRIGIDAS A LOS HABITANTES DE LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS	9
1. Las filtraciones	11
2. Los diversos tipos de demanda	12
3. La exclusión de viviendas de alquiler como solución habitacional	13
4. Las políticas dirigidas a los habitantes de los asentamientos precarios en contextos institucionales en que se privilegia la función del mercado	15
5. Las políticas dirigidas a los habitantes de los asentamientos precarios en contextos institucionales que implican una acción preferencial del Estado	17
CAPITULO III. TIPIFICACION DE LOS ASENTAMIENTOS DONDE SE LOCALIZAN LOS POBRES URBANOS	23
1. Los que tienen autorización legal de permanencia	24
2. Formas ilegales de ocupación del espacio urbano	29
CAPITULO IV. LA CONDICION HABITACIONAL COMO ESTIMADOR DE LA MARGINALIDAD URBANA	30
1. El indicador y sus requerimientos	31
2. El índice de "la condición habitacional"	34
3. La relación entre condición habitacional y otras dimensiones sociales	34
4. Índice que califica el tipo de deficiencia habitacional	38

5. Clasificación basada en condición y tipo de deficiencia	39
CONCLUSIONES	42
Notas	47
Bibliografía	49
ANEXO	53

INTRODUCCION

Hace más de tres décadas que el tema de la marginalidad concitó el interés de centros de investigación social , organismos públicos y organismos internacionales. Los trabajos concernientes al tema tuvieron el mérito de ser los primeros en poner en evidencia el rasgo de exclusión que originaba el estilo de desarrollo, al demostrar en numerosas investigaciones la asociación entre condiciones de vida y situación ocupacional que presentaban los asentamientos precarios (poblaciones marginales).

El reconocimiento de que estas concentraciones de pobreza urbana debían interpretarse como una proyección espacial del comportamiento del empleo trajo como consecuencia una desvalorización de la dimensión espacial como objeto del análisis y el tema de la informalidad laboral desplazó al de la marginalidad como centro de interés de la investigación social.

Esa nueva perspectiva interpretativa no tuvo relación con las medidas implementadas para enfrentar la marginalidad urbana, y, al contrario, el énfasis continuó siendo puesto en atender la manifestación espacial del fenómeno, con lo cual la política habitacional, a partir de ese momento, paso a cumplir un papel importante en la lucha antipobreza en el medio urbano; sin embargo, pese a los esfuerzos desplegados, los asentamientos precarios han continuado creciendo, llegando a constituir uno de los principales componentes del crecimiento urbano.

El incremento de la marginalidad y la amenaza de que la crisis actual puede agravar aún más esa situación han hecho resurgir el debate sobre el tema; sólo que esta vez la polémica ha estado centrada en el papel desempeñado por el estado ante esta problemática.

Una de las vertientes críticas (H. de Soto) ha puesto el énfasis en las inflexibilidades derivadas del marco legal existente, señalando en éstas como obstáculos a las iniciativas que pretenden desarrollar los marginales. La multiplicidad de trámites para poner en marcha alguna unidad productiva y la exagerada tributación de lo que son objeto --según esta argumentación-- son los principales obstáculos que enfrentan los marginales para mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, este juicio crítico es parcial, sólo recoge una parte de la verdad sin mencionar otros factores que son determinantes en la gestión empresarial de los marginales, como son la desigualdad en el acceso al crédito y a la tecnología, aspectos que son inherentes al funcionamiento del estilo de desarrollo. También dentro de esta vertiente crítica se

desconoce la valiosa contribución que han hecho las políticas estatales en mejorar las condiciones de vivienda y salud de vastos sectores de la población.

El desconocimiento de lo realizado es un hecho generalizado; las soluciones adoptadas para enfrentar la marginalidad han sido distintas en los países, variando según el grado de desarrollo y el marco institucional en el que fueron formuladas, sin embargo, poco o nada se ha rescatado del caudal de experiencia acumulada. Por lo tanto, existe la necesidad de recuperar esa información y hacer una evaluación del alcance que éstos han tenido en las condiciones de vida de la población.

En las circunstancias actuales, en que ante la crisis económica se han disminuido considerablemente los recursos asignados al gasto social, existe la necesidad de identificar los grupos más vulnerables y dirigir las políticas sociales de manera concertada hacia esos grupos. Desde esa perspectiva y presumiendo que en los asentamientos precarios se concentran la mayoría de los pobres urbanos y que entre éstos los más afectados son los niños, las mujeres jefes de hogar y los jóvenes, existen sobradas razones que justifican el interés por el tema de la marginalidad urbana. Atendiendo esos argumentos, el objetivo del trabajo ha sido valorar el alcance de la marginalidad urbana en los países de la región.

Para lograr ese propósito la dimensión espacial desempeña un papel muy importante en el análisis, comenzando por la definición de marginalidad, la que en el texto se restringe a las configuraciones espaciales de viviendas precarias y áreas turgurizadas. Haber seguido este procedimiento presenta las siguientes ventajas:

i) Facilita la identificación de las diferentes formas habitacionales que albergan a los pobres urbanos, evaluando las principales carencias que afectan esos asentamientos. Esta especie de inventario espacial contribuye a proporcionar elementos de juicio para definir una estrategia, por cuanto mediante él pueden distinguirse las necesidades más apremiantes y, jerarquizar la prioridad con la que se deben atender a los habitantes de esos asentamientos urbanos.

ii) Posibilita recuperar la información sobre las soluciones dirigidas a los habitantes de asentamientos precarios, lo que permite conocer los principales obstáculos que han debido enfrentar las políticas y la considerable influencia que han ejercido en éstas el papel desempeñado por el estado en la actividad socioeconómica.

iii) Permite establecer un indicador de la importancia asumida por la marginalidad en los países de la región, posibilitando identificar aquellos países en los cuales este problema reviste mayor gravedad y requiere mayor atención.

Síntesis

El capítulo I consta de dos partes, en la primera, se destaca la diversidad de afirmaciones contradictorias que sobre diversos tópicos concernientes a la marginalidad han sido formuladas a través del tiempo. En la segunda parte, se intenta encontrar alguna explicación a esas contradicciones haciendo un examen retrospectivo de los supuestos que sustentaban las políticas y la naturaleza de los cambios, los que han afectado tanto a la dimensión económica como a la social, modificando los escenarios estructurales en los que se ha desenvuelto la marginalidad y la composición social de la población involucrada en ella.

El capítulo II consta de cinco partes, cada una de las cuales se refiere a aspectos que han influido de manera notoria en el comportamiento de las políticas adoptadas por los países para enfrentar esta problemática. Los tres primeros son de carácter general, comprendiendo el problema de las filtraciones, los diversos tipos de demanda existentes, y las causas de la exclusión de la vivienda de alquiler como solución habitacional para los sectores de menores recursos. En relación a los tipos de demanda, se consideran, aparte de las respaldadas monetariamente (demanda efectiva) otras demandas que no pasan por el mercado habitacional; éstas últimas se pueden subdividir en dos categorías distintas, la primera, correspondería a aquellos segmentos de población organizados que, pese a no tener recursos monetarios, son capaces de ejercer presión sobre el estado para resolver sus demandas (demanda percibida); y la segunda, lo compondrían aquellos que carecen de ingreso y de organización; situación que les impide tener la capacidad de plantear sus demandas en el presente; sin embargo, pese a estas limitaciones, deben ser considerados en las políticas ya que constituyen un foco potencial de conflicto social susceptible de expresarse cuando cambien las circunstancias que determinan que en la actualidad tengan una actitud pasiva (demanda latente). En los puntos restantes, se analiza como han influido el estado en la formulación de las políticas. Para ese propósito se distinguen dos contextos, una, en que se privilegia la función del mercado, y otra que la acción del estado es preferencial.

El capítulo III se presenta una tipificación de los asentamientos habitados por los pobres urbanos, distinguiendo dos grandes grupos; el primero, referido a los que tienen autorización legal de permanencia y el segundo, a los que tienen un carácter ilegal; Cada una de estas categorías agrupa asentamientos que se diferencian en la calidad de la vivienda, en el grado de cobertura de servicios básicos y en el equipamiento comunitarios. Esta clasificación se resume en un cuadro sinóptico y se desarrolla la conceptualización de las categorías en el texto que conforma ese capítulo.

El capítulo IV tiene como objetivo establecer un indicador que permita medir la magnitud que ha alcanzado la marginalidad en la región, para esa finalidad se utiliza la condición habitacional como estimador de la marginalidad. Este capítulo consta de cuatro partes; la primera, hace referencia a la justificación de disponer de un indicador sobre condición habitacional y los requisitos que éste debe cumplir para lograr ese propósito. Contiene dos subpuntos, uno que aborda las variables consideradas; y, el otro, que explica el método utilizado en la construcción del indicador. La segunda parte, se dedica a presentar un índice de la condición habitacional, que resume la situación global de los países en esa materia y que constituye la base para clasificar los países. Como subpunto de este capítulo, se analiza la relación que vincula la condición habitacional con otras dimensiones del desarrollo social. La tercera parte se refiere a otro índice que califica el tipo de deficiencia habitacional, discriminando entre tugurización (hacinamiento con cobertura de servicios básicos) y precarismo (que expresa falta de servicios básicos). En función de este índice se presenta una clasificación de los países de acuerdo a la forma dominante en que se manifiesta la deficiencia habitacional.

En la cuarta y última parte se hace una clasificación de los países considerando conjuntamente los índices anteriores, es decir, en función de la condición y tipo de deficiencia habitacional. Como subpunto de este capítulo, se incorpora a la clasificación las estimaciones de la magnitud del precarismo y tugurización. Por último, se presentan las conclusiones del trabajo.

CAPITULO I

LAS DISTINTAS IMAGENES DE LA MARGINALIDAD COMO CONSECUENCIA DE LOS CAMBIOS SOCIO-ECONOMICOS

En los trabajos concernientes al tema llama la atención las imágenes contradictorias que éstos proyectan sobre diversos tópicos concernientes a esta problemática. Este aspecto se destaca en la primera parte de este capítulo como testimonio del abandono que se ha hecho del tema, en el que las investigaciones realizadas de manera esporádica han rescatado sólo aspectos parciales de un fenómeno en evolución. Es posible entonces que cada información sea cierta en el momento en el que fue formulada y que las discrepancias tengan su explicación en la naturaleza de los cambios socioeconómicos, los que han modificado los escenarios estructurales en que se ha desenvuelto la marginalidad y la composición social de la población involucrada en ella; estos aspectos conforman la segunda parte de este capítulo.

1. Las dificultades de identificar a los asentamientos precarios como grupo objetivo de la política social

Las dramáticas condiciones de vida de los habitantes de los asentamientos precarios y la destacada presencia que tienen éstos en muchas ciudades de la región, son características que justificarían considerarlos como uno de los grupos objetivo de la política social.

Sin embargo, ésta es una tarea difícil de emprender. Este fenómeno, de larga data, ha experimentado importantes transformaciones asociadas a la evolución socioeconómica y política de los países. Las acciones directas que ha impulsado el estado hacia estos grupos ha diferido, no sólo entre países, sino al interior de éstos en períodos de tiempo distintos.

Las soluciones implementadas han cubierto parcialmente las carencias de estos grupos. Además su acción no ha alcanzado a la totalidad de estos conglomerados, cuyo número ha continuado aumentando progresivamente en el transcurso del tiempo. La extensión de políticas sociales, ocurridas hasta antes de la crisis, como la educación y la salud han beneficiado a una fracción considerable de los habitantes de los asentamientos precarios. En consecuencia, los asentamientos precarios abarcan un cuadro complejo de situaciones distintas, que ha sido descuidado, tanto en los estudios como en los programas dirigidos a estos grupos.

La información disponible en torno a este tema es fragmentaria y contradictoria. Este hecho obedece al carácter esporádico y asistemático de las investigaciones realizadas. No ha existido claridad en la conceptualización del fenómeno ni unidad de criterios en el instrumental analítico utilizado. En consecuencia, los resultados obtenidos se basan en fragmentos de este universo complejo o bien captan algunas particularidades que corresponden a diferentes momentos de su evolución.

Las afirmaciones que diversos autores, centros de investigación y organismos internacionales han hecho sobre este tema, en las dos últimas décadas, son un claro testimonio de la diversidad de opiniones que suscita esta problemática.

En relación a su número que es tal vez el punto en que hay menos discrepancias, se señalan, "las viviendas construidas por el sector informal alcanzan al 60 por ciento de la construcción urbana de algunas ciudades "(CEPAL 1986) "En muchas de las principales ciudades se observa un aumento de la población de barrios de viviendas improvisadas de mas de 20 por ciento anual, lo que equivale a una duplicación cada cinco años de la población de barrios de tugurios y de viviendas improvisadas. Para fines de siglo, de la mitad a las tres cuartas partes de la población de

las ciudades de los países en desarrollo podría estar viviendo en condiciones inferiores a las normas mínimas" (Naciones Unidas, 1980).

"En las últimas cuatro décadas el espacio urbano de Lima ha crecido en mil doscientos por ciento",....."del total de viviendas de Lima en 1982, el 43 por ciento se ubica en los asentamientos informales y un 7 por ciento en las áreas tugurizadas.(Hernando de Soto 1986)

Desde una perspectiva ética, alrededor de los 70, un autor señalaba que en Brasil, existían dos corrientes de pensamiento contrapuestos; una, que responsabilizaba a los habitantes de las favelas de imponer con su presencia deterioro y sordidez a la ciudad, perjudicando la imagen pública y el equilibrio sanitario de la ciudad; y otra, que consideraba que los habitantes de las favelas eran familias pobres y normales que pretendían reivindicaciones razonables y que la solución debería ser que los gobiernos concedieran un mínimo de seguridad a esos grupos, logrando de ese modo aprovechar la creatividad y deseo de superación de estos grupos en elevar la posición de esas comunidades.(Emmanuel 1973)

Para otros, la cuestión principal es la dimensión cultural: "la subcultura (de los pobres) desarrolla mecanismos que tienden a perpetuarla, especialmente a causa de lo que ocurre con la visión del mundo, las aspiraciones, el carácter de los niños, que crecen en ella. Por esta razón, mejores condiciones económicas, aunque absolutamente esenciales y de la mayor prioridad, no son suficientes para alterarla básicamente o eliminar la subcultura de la pobreza. Además la eliminación es un proceso que llevará más de una generación, aun bajo las circunstancias más favorables, incluyendo una revolución socialista"(Lewis 1966). En cambio Kowarick sustenta una posición contraria a la de Lewis sosteniendo que "la marginalidad no se autoexplica, ella encuentra su razón de ser en procesos y estructuras que no pueden confundirse con las situaciones en las que se manifiesta" y que la deficiencia principal del modelo de Lewis radica en que en ese modelo no sólo la cultura de la pobreza no está relacionada a sus causas, sino que tampoco es posible caracterizarlos como portadores de una cultura al mismo tiempo específica y diversa separándolos del escenario que constituye su entorno. (Kowarick, 1975).

La radicalización y la violencia a la que podría derivar la conducta de estos grupos, ha sido visualizada de manera diferente en el tiempo "Es en esta masa de humanidad, en este pueblo de favelas, en el seno del lumpen-proletariado, que la rebelión va a encontrar su punta de lanza urbana ya que el lumpen-proletariado, esta multitud de hombres hambrientos, desarraigados de su tribu y de su clase, constituye una de las fuerzas mas espontáneas y radicalmente revolucionarias de un pueblo colonizado"(Fanon 1974) "... es falso -como se pensó en los 60- que haya movimientos

urbanos de pobladores hiper-radicalizados. Este ejército de reserva de la revolución, en efecto no se movilizó ni en el año 64 en Brasil, ni el 66 o 76 en Argentina, ni en el año 73 en Uruguay o Chile y la masa de noviembre del 86 en Bolivia estuvo compuesta por la Central Obrera Boliviana, no por los marginales". (Touraine, 1987).

En relación a las condiciones de vida. También sobre este aspecto investigaciones recientes llegan a conclusiones distintas, es así como, mientras Hernando de Soto sostiene que en Perú la informalidad, desarrollada principalmente en barriadas y pueblos jóvenes (términos equivalentes a asentamientos precarios), representa una corriente renovadora de la sociedad y que su presencia cada día mayor en la economía "... el 48% de la PEA activa y el 61.2% de las horas-hombre son dedicadas a actividades informales que contribuyen con el 39% del PIB" (Hernando de Soto, 1986) debe considerarse como un signo de evolución en lugar de deterioro social. Otra investigación sobre asentamientos precarios en Santiago de Chile señala "... la principal fuente de ingresos de los pobladores lo constituían los programas de subsidios a la cesantía", agregando en otro párrafo una afirmación concluyente sobre las condiciones de vida, al señalar que "... estableciendo líneas de pobreza se constató que más de la mitad de sus habitantes vivían en una situación de indigencia absoluta" (Rodríguez y Tironi, 1987).

En los esfuerzos de interpretación existen también serias discusiones respecto a cómo la dependencia económica ha influido en el desempleo tecnológico, en el hecho de que el excedente producido no se haya acumulado por entero en estos países y al papel que la masa marginal desempeña en el mercado de trabajo. Han surgido también tópicos nuevos como son las articulaciones del sector marginal con la economía en general.

En conclusión, la importancia que están adquiriendo los asentamientos como componentes del crecimiento de las ciudades es el único aspecto en que hay consenso; pero aún éste resulta polémico si se considera que no se han realizado esfuerzos sistemáticos para determinar la cuantificación del fenómeno, como tampoco se ha establecido la diferente naturaleza de estos. En consecuencia, en la actualidad la medición adolece del defecto de sumar situaciones distintas bajo una denominación común.

2. Un examen retrospectivo de los supuestos que sustentaban las políticas y la naturaleza de los cambios socioeconómicos

La importancia de su presencia en el medio urbano no es un fenómeno reciente, en las décadas del 50 y del 60 su magnitud estuvo asociada a los intensos flujos de migración interna que ocurrieron en algunos países en esos periodos. La rápida expansión de las ciudades provocó el conflicto entre propietarios e invasores de

terreno, la amenaza a la propiedad privada y la concentración espacial de la pobreza fue considerada por muchos una combinación peligrosa de mantener. Estas circunstancias concitaron el interés de técnicos gubernamentales, investigadores sociales y organismos internacionales.

Los esfuerzos de interpretación sostuvieron una amplia gama de posiciones acerca del origen del fenómeno que comprendió desde aquellos que suponían la transitoriedad del fenómeno; --explicando su origen como un desajuste temporal provocado por las migraciones que sería superado por la dinámica del sector moderno-- hasta otros, que sostuvieron que la marginalidad urbana era expresión permanente del funcionamiento de la sociedad capitalista dependiente. Esta última corriente de pensamiento, si bien enriqueció las teorías de interpretación del estilo de desarrollo, tuvo escasa o nula influencia en las políticas que se implementaron para superar la segregación ecológica. La urgencia de encontrar soluciones viables y de aplicación inmediata se concilió con el supuesto de la transitoriedad del fenómeno y centró su acción en la provisión de soluciones habitacionales de bajo costo y dotación de servicios básicos (agua, luz, alcantarillado).

La evolución económica y demográfica de la región desvirtuó el supuesto de la transitoriedad del fenómeno. No obstante el carácter dinámico que mostró la economía entre 1950 y 1980, la oferta de mano de obra superó con amplitud la capacidad del sistema económico de generar empleos productivos. La proporción de la fuerza de trabajo excluida del sector moderno prácticamente no se modificó en las áreas rurales en las últimas tres décadas, manteniéndose en un 59% de la PEA agrícola; mientras en las áreas urbanas disminuyó tan sólo en un 2%, llegando a constituir cerca del 30% de la PEA urbana en 1980. (Tokman 1986).

Las disparidades regionales en los países no se han atenuado y las condiciones de nivel de vida y expectativas que generan continúan siendo un factor explicativo de la migración interna. La evolución del desarrollo agrícola, basado en un proceso de modernización ligado a un reducido número de actividades de exportación no ha sido capaz de dinamizar el conjunto del sector, y, a veces, ha destruido las fuentes de trabajo de los grupos mas vulnerables, reforzando la tendencia a la migración. En este sentido, un trabajo reciente de George Martine (citado por Singer 1984) señala que la región Norte-nordeste del estado de Paraná en Brasil, debió haber experimentado una emigración neta de cerca de 2 millones de personas durante la década del 70. Este impresionante éxodo rural fue producido por el cambio en el tipo de cultivo, de uno que requería uso intensivo del trabajo a otro altamente mecanizado. El tránsito de lo rural a lo urbano ha sido un fenómeno que ha afectado a todos los países de la región. La pérdida, que a partir de 1950 han experimentado los asentamientos rurales, globalmente considerados, se estima en aproximadamente el 65% de su crecimiento natural, por efectos de la transferencia de

población hacia los pueblos y núcleos urbanos de mayor tamaño, lo que en número de habitantes significaría 58 millones de personas (CEPAL, 1985).

El considerable aumento de la población urbana agudizó los viejos problemas y dio origen a otros nuevos, tornando mas grave y complejo el control de la segregación ecológica. La concentración de población incrementó notoriamente la demanda de viviendas y en consecuencia la demanda de tierras, originando que el precio del suelo urbano se elevara considerablemente. A su vez, los precios de los materiales de construcción, controlados por empresas de carácter oligopólico, como son las del fierro y el cemento, han experimentado una tendencia progresiva al alza muy por encima del aumento del salario real de la mayoría de la fuerza de trabajo. Además el proceso de urbanización aumentó la importancia de ciertas áreas centrales de las ciudades, impulsando un proceso por recuperar esas tierras para ajustarlas a los precios de mercado mediante la remodelación urbana; circunstancia que originó la expulsión de numerosos habitantes de sus moradas hacia los asentamientos periféricos.

Como producto de este conjunto complejo de factores las soluciones dirigidas hacia estos grupos se desdibujaron ante la magnitud que presentaba la demanda de viviendas. A los grupos mas vulnerables se sumaron otros estratos, que aunque tenían ocupaciones estables no tenían el ingreso suficiente para optar por una solución en el mercado habitacional. El refugio obligado de esos grupos lo constituyó el asentamiento precario. En consecuencia, a medida que transcurrió el tiempo, no sólo aumentó el número de conglomerados sino también cambió su composición social.

CAPITULO II

LAS POLITICAS DIRIGIDAS A LOS HABITANTES DE LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS

(Obstáculos y factores que influyen el comportamiento de las políticas)

La mayoría de los habitantes de los asentamientos precarios viven en condiciones de extrema pobreza, donde la deficiencia habitacional es sólo una de las tantas necesidades insatisfechas que condicionan su nivel de vida. Este hecho ha sido verificado en numerosos trabajos que han comprobado que existe una asociación directa entre situación ocupacional, deficiencia habitacional y pobreza.

Este hecho contrasta notoriamente con las soluciones dirigidas a esta problemática, las que se han restringido sólo al ámbito

habitacional. No obstante, el éxito relativo de estas medidas ha sido considerado como un logro de la lucha contra la marginalidad y la pobreza.

La falta de viviendas debido al incremento poblacional es un problema que afecta a toda la región. Por esta razón, en varios países se delinearon políticas orientadas a estimular la actividad de la construcción; las que comprendieron desde concesiones tributarias hasta facilidades de importación de maquinarias y equipos. El supuesto era que con estas medidas se lograría una ampliación de la oferta y una reducción del precio de las viviendas. En esta estrategia destinada a satisfacer la demanda global de viviendas fueron incorporados los pobres, quienes en condiciones muy desiguales debieron competir con otros estratos la posibilidad de conseguir una vivienda.

El estímulo dado a la construcción en algunos países y en determinados periodos determinó que este sector llegó a constituirse en uno de los soportes de la actividad económica. De esta manera la construcción actuó como agente dinamizador de la industria y fuente generadora de empleo e ingresos. Su funcionamiento fue decisivo en las tendencias del desarrollo global, sirviendo como reforzadoras de una curva expansiva o como sostén de recuperación en un período de contracción económica. En su desarrollo contó con el apoyo de industrias intermedias, - siderurgia-cemento-elaboración de maderas, etc.- existencia de capacidad profesional- arquitectos, constructores, ingenieros y otros técnicos necesarios para el funcionamiento de esta actividad - y una abundante oferta de mano de obra cuya calificación no era indispensable en las tareas que tenían que desarrollar. Sin embargo, este conjunto de factores favorables para la oferta de viviendas se ajustó al comportamiento de la demanda efectiva, la que a su vez, fue dependiente del nivel de ingresos y del precio de las viviendas.

La desigualdad que presenta la distribución del ingreso en la región determinó que la mayor parte de la demanda efectiva de viviendas, con la excepción de los grupos de rentas altas y medias altas, haya estado supeditada a los subsidios fiscales directos o indirectos y al crédito de las instituciones financieras.

El acceso a estas fuentes de crédito benefició a numerosos sectores pero marginó del mercado inmobiliario a los grupos más pobres. La proliferación de los asentamientos precarios fue una de las consecuencias de esta situación y determinó una intervención más directa del Estado en la definición de estrategias dirigidas a estos grupos. Los programas estatales de vivienda fueron afectados por una serie de factores tales como:

1. Las filtraciones hacia grupos diferentes a aquellos determinados como objetivos de la política.

2. Las presiones derivadas de los diversos tipos de demanda que ha debido atender.

3. La exclusión de viviendas de alquiler en la oferta global de vivienda.

4. El carácter de las políticas dirigidas a los pobres en contextos en que los que se privilegia la función del mercado.

5. El carácter de las políticas dirigida a los pobres en contextos en que el estado ha tenido presencia destacada en la actividad socioeconómica.

1. Las filtraciones

El costo de viviendas financiadas por el estado y construidas por la empresa privada determinó un precio que estuvo muy por encima de la capacidad de pago de la mayoría de los postulantes. Esta situación se mantuvo, aún considerando los subsidios directos, (absorción de parte del costo de las viviendas,) e indirectos (medidas favorables a las empresas constructoras, como excepción de impuestos, facilidades de importación de maquinaria y equipo), destinadas a reducir el precio de las viviendas. Los resultados fueron desalentadores; no obstante la intencionalidad expresada en los programas estatales, una fracción importante de los grupos de menores ingresos quedaron marginados, adjudicándose las viviendas otros grupos mejor ubicados en la escala de ingresos.

La inconsistencia entre las pautas de asignación de viviendas y la capacidad de pago de los postulantes ha sido analizada detalladamente en numerosos trabajos. A modo de ilustración se citarán sólo algunos casos. Así, por ejemplo, el Centro Brasileño de Análisis y Estudios de Planificación (Andrade, Arellano Gómez de, CEBRAP, 1976), señalaba que en 1975 al comparar la distribución del ingreso de los hogares con los requisitos mínimos de los diversos programas de vivienda se verificaba que éstos excluían a un 60% de la población de Brasil.

En Chile, a partir de 1978, se estableció que el estado proporcionaría diez mil subsidios anuales para favorecer a los postulantes de menor capacidad de pago. El aporte recibido era gratuito y sólo exigía su devolución si el beneficiado vendía, arrendaba, o destinaba a otro uso la casa, en un período inferior a cinco años transcurridos desde la fecha en que se le había otorgado esta franquicia. Las exigencias eran la de contar con un ahorro previo, el monto de éste y la renta del postulante eran determinantes en obtener un crédito hipotecario para complementar el subsidio y financiar el costo de la vivienda. Otro requisito era que el dividendo mensual que debía pagarse no podía ser superior al 20% de la renta familiar bruta del solicitante. Estas condiciones contrastaban notoriamente con la situación de los más necesitados. En ese período existían alrededor de cuatrocientos mil

cesantes y ciento setenta mil personas que trabajaban en el empleo mínimo con un sueldo de mil doscientos pesos mensuales. Considerando además estudios de distribución de ingreso de los hogares urbanos que señalaban que en un 60% de los hogares el ingreso familiar era inferior a los 20.000 pesos mensuales, se puede concluir que los beneficios proporcionados por el estado excluían a los pobres. (CEPAL, 1981)

2. Los diversos tipos de demanda

La acción del estado no sólo ha respondido a la demanda efectiva, que como se ha demostrado incorpora sólo parcialmente a los grupos más pobres. Por ese motivo se considerarán otras categorías de demanda que pueden ser útiles en el análisis e interpretación de las soluciones destinadas a los sectores más pobres.

Si tomando una convención, se definiera el déficit de viviendas; sólo una fracción de los hogares afectados tendría recursos para materializar su demanda en el mercado inmobiliario. Estos representarían una parte de la demanda efectiva; habría otra, que agruparía a aquellos que no siendo afectados por problemas de vivienda, desean adquirir otra por diversos motivos (casas de veraneo, viviendas mas grandes y lujosas).

La población que teniendo necesidad de vivienda no cuentan con ingresos para materializar esa demanda en el mercado se denominaría demanda potencial. Esta demanda, a su vez, está conformada por dos subgrupos de población, uno, que se organiza y actúa como grupo de presión ante el estado (demanda percibida), y el otro, que por diversas circunstancias mantiene una actitud pasiva (demanda latente). 1/

En la medida que el proceso de urbanización se acentuó y aumentaron los servicios educacionales incorporando a números mayores de población, la demanda percibida ha ido creciendo en importancia. Por otra parte, mientras mayor ha sido la desigualdad en la distribución del ingreso menor ha sido la importancia de la demanda efectiva que cubre una fracción del déficit de viviendas. En consecuencia, en aquellos países donde concurren una gran desigualdad distributiva y una concentración mayor de población urbana, la mayor parte del déficit de viviendas no puede solucionarse via el mercado inmobiliario, y es donde existen las mayores presiones sociales para que sea el estado el que resuelva este problema (demanda percibida). La demanda percibida, a diferencia del pasado, se compone de sectores asalariados con instrucción educacional y calificaciones laborales, los que han perdido sus trabajos o bien ganan salarios que están muy por debajo del nivel de precios de las viviendas. Por lo tanto, en esta clase de demanda, se agrupan personas de diferente composición social, desde clase media baja hasta los sectores más desposeídos; lo que a su vez determina que éstos grupos sean de diferente nivel

cultural y de diferente situación económica, su único común denominador es que no pueden entrar al mercado habitacional.

Para los grupos más pobres la lucha por obtener una vivienda representa mucho más que una solución habitacional, aparte de remediar una situación apremiante les permite lograr servicios básicos (agua, luz, alcantarillado) y equipamiento comunitario (escuelas, centros médicos, etc.). En definitiva, mediante estas acciones consiguen del estado parte de lo que pierden por su marginación del empleo productivo; aunque, como se ha señalado reiteradamente, no logran superar la pobreza, ya que el determinante principal de su situación, el empleo, no se modifica.

3. La exclusión de viviendas de alquiler como solución habitacional

Un rasgo común del sector público y privado ha sido descartar la construcción de viviendas de alquiler como solución habitacional. Mientras esta característica se justifica en el sector público por los múltiples problemas que se derivarían de ese procedimiento, tales como una administración encargada del cobro de alquileres y la mantención de las unidades de vivienda, las razones que explican el comportamiento del sector privado se sustentan en las variaciones que han experimentado las rentas de arrendamiento, en las tasas de interés que operan el mercado de capitales, en el costo de oportunidad del capital y en el precio de las vivienda. 2/

En casi todos los países, en diferentes períodos, se han impuesto normas tendientes a controlar los arriendos. Esta situación en un contexto inflacionario como el que ha afectado a la región ha motivado que el capital se haya orientado hacia la venta de viviendas. Ya que mientras la renta del arrendamiento permaneció constante el resto de los factores creció. Esta situación fue reforzada por la creación de mecanismos financieros que permitieron canalizar el ahorro interno y los préstamos externos hacia el financiamiento de compra de viviendas, dando margen a que el inversionista recuperara rápidamente el capital invertido. En definitiva, estas causas han determinado una disminución significativa del alquiler en las formas de tenencia de la vivienda en las últimas décadas; aproximadamente una de cada cinco viviendas era alquilada en 1980 (ver Cuadro 1). Este hecho ha determinado que la única alternativa de solucionar la carencia habitacional sea la compra de una vivienda. Para los grupos de menores ingresos el medio ha sido postular a los programas estatales de vivienda mínima. Por lo tanto, este sesgo de la oferta habitacional ha sido otro elemento adicional que ha reforzado tanto la demanda efectiva como la demanda potencial de viviendas.

Cuadro 1

REGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA

(en porcentaje)

		1960	1970	1980
Argentina	Propietario	59	59	68
	Arrendatario	27	23	15
	Otras formas	14	18	17
	Total	100	100	100
Brasil	Propietario	-	60	62
	Arrendatario	-	19	23
	Otras formas	-	21	15
	Total	-	100	100
Chile	Propietario	39	54	63 <u>a/</u>
	Arrendatario	39	27	19 <u>a/</u>
	Otras formas	22	19	18
	Total	100	100	100
Ecuador	Propietario	-	63 <u>b/</u>	67 <u>a/</u>
	Arrendatario	-	24 <u>b/</u>	23 <u>a/</u>
	Otras formas	-	13 <u>b/</u>	10 <u>a/</u>
	Total	-	100	100 <u>a/</u>
Panama	Propietario	59	63	67
	Arrendatario	33	28	23
	Otras formas	8	9	10
	Total	100	100	100
Venezuela	Propietario	-	71 <u>c/</u>	75 <u>d/</u>
	Arrendatario	-	20 <u>c/</u>	18 <u>d/</u>
	Otras formas	-	9 <u>c/</u>	7 <u>d/</u>
	Total	-	100	100

a/ 1982b/ 1974c/ 1971d/ 1981

Fuente: Naciones Unidas. Anuario estadístico de America Latina 1986, G. Rosenbluth, La vivienda en America Latina" una visión de la pobreza extrema. ILPES, Unicef Planificación Social en America Latina y El Caribe, Stgo. de Chile, 1981, p.464 y 465.

4. Las políticas dirigidas a los habitantes de los asentamientos precarios en contextos institucionales en que se privilegia la función del mercado

En algunos países se han aplicado estrategias de estabilización y ajuste económico, las que en líneas gruesas han representado un retorno a la ortodoxia económica. Algunas de las medidas implementadas ocasionan --al menos en el corto plazo-- un aumento del desempleo y una disminución de los programas sociales desarrollados por el estado, mientras mayor fue el rigor con que se aplicaron los modelos de ajuste más elevado fue el costo social que éstos tuvieron, como fue la situación que se suscitó en los países y períodos que tuvieron un marco institucional autoritario.

La política dirigida a los habitantes de los asentamientos precarios ha respondido a la filosofía implícita en esta corriente de pensamiento económico, que privilegia la función del mercado. Sus rasgos principales han sido:

i) Confiar toda la actividad de la construcción al sector privado;

ii) Ayudar a los grupos más pobres mediante subsidios que les permitirían incorporarse al mercado inmobiliario. La idea que sustentaba esta medida era que un mercado libre podría generar las viviendas -para venta o arrendamiento- que se necesitan. Las que debían estar asociadas a un buen funcionamiento del mercado de capitales, que generaría los créditos, plazos, intereses y dividendos para las diferentes posibilidades de los consumidores.

iii) La idea de que todos deben pagar por la vivienda se sustenta en el argumento de que ello permite aumentar la capacidad presupuestaria y ampliar el número de beneficiarios. En este sentido, las sanciones al incumplimiento de los dividendos pactados, que implican la pérdida de la vivienda, corresponderían al mismo principio, es decir, defender las posibilidades de quienes aguardaban su turno para obtener una solución habitacional.

iv) Descartar como solución los programas de sitios y servicios por considerar que estos mantienen latente la verdadera naturaleza del problema, como son la carencia de viviendas adecuadas a las necesidades de sus habitantes y patrones mínimos de estética que armonicen con la fisonomía del resto de la ciudad.

v) La política habitacional orientada a los más pobres propendía a hacer propietarios. La tesis es que la vivienda propia es bien conservada; la pertenencia otorga seguridad y estabilidad al grupo familiar y permite transformar el ahorro en inversión real en lugar de constituirse en un gasto más; y por último, la calidad de propietarios hace que las personas sean partidarios del orden establecido.

vi) Las invasiones de terreno han sido enérgicamente rechazadas por introducir elementos de caos y atropellos a los derechos de otras personas. Aceptarlas, sería contrariar el ordenamiento jurídico que reglamente las relaciones sociales; donde el derecho de propiedad privada constituye el pilar básico de la organización social.

vii) En los períodos en que se dió un marco institucional autoritario se debe agregar un nuevo aspecto, como fue la desarticulación de las organizaciones laborales y la de pobladores, impidiendo que los sin casa pudieran expresar sus demandas. El estado en esos casos ejerció coercitivamente el poder para imponer condiciones que dieran libertad al mercado, siendo este último, el que determinaba la prioridad de quienes debían ser atendidos.

La evaluación de los resultados de la política habitacional en esos contextos ha sido contradictoria. Mientras los medios oficiales han expresado su satisfacción por los logros alcanzados; otros sectores la han criticado, señalando que las medidas implementadas han contribuido a acentuar la desigualdad. Estas diferencias de opinión obedecen a los criterios utilizados para enjuiciar la política habitacional. Desde la perspectiva oficial se ha puesto el énfasis en el número de unidades producidas, aduciendo que ello es una resultante del aumento del ingreso por persona, el desarrollo de un mercado de capitales y del traspaso de la responsabilidad de la construcción y el financiamiento al sector privado. En cambio, quienes la han criticado han sostenido que las asignaciones de viviendas han tenido un carácter regresivo y que todo ello se ha producido por el deterioro de la situación ocupacional, lo que en definitiva ha aumentado el número de excluidos del mercado habitacional. El deterioro ocupacional es señalado como consecuencia de los ajustes necesarios para asegurar la eficiencia económica y la subsidiariedad del estado; aspectos sustantivos que rigen el funcionamiento económico en ese esquema de desarrollo.

Las elevadas tasas de desempleo abierto y la pérdida de salarios reales, ocurridos en países donde la aplicación de políticas neoliberales fue mas intensa, fueron elementos que confirman ese hecho. Esa situación, asociada a las drásticas medidas adoptadas para controlar el surgimiento de nuevos asentamientos cambió la fisonomía del problema habitacional, de las invasiones de terreno a un aumento del hacinamiento. Los marginados del mercado inmobiliario no tuvieron otra alternativa que la de refugiarse como allegados en asentamientos que surgieron en el pasado como respuesta al problema habitacional de los pobres.

Algunas de las consecuencias derivadas de este hecho han sido:

- El aumento de la densidad en áreas donde se localizan, agravando el hacinamiento existente en esos conglomerados.

- Una mayor carencia de servicios sociales, cuya disponibilidad era ya de por si escasa en esos ámbitos espaciales;

- Un deterioro acelerado del habitat, como consecuencia del mayor hacinamiento;

- La exclusión de los allegados de las iniciativas de ayuda estatal, como han sido las canastas de alimentos y la creación de pequeñas unidades productivas. Esa ayuda en muchos casos se circunscribió únicamente a los habitantes oficialmente reconocidos, quedando, en consecuencia, marginados los allegados.

Los múltiples problemas derivados del bajo nivel de vida, y la falta de oportunidades para que esta situación se modifique suelen ser para los habitantes de los asentamientos precarios los determinantes de conductas anormales, las que se expresan en un aumento de la drogadicción y la delincuencia, sobre todo entre la juventud, que es el grupo etario predominante en esos conglomerados.

En conclusión, estas políticas lejos de solucionar el problema habitacional de los pobres han originado un deterioro de la calidad de vida de éstos y del medio ambiente que los circunda. También constituyen una amenaza futura, por cuanto las demandas contenidas coercitivamente por prolongados periodos no desaparecen con el tiempo, por el contrario se acumulan, y ante un cambio del marco político- institucional lo más probable es que se desencadenen con mayor fuerza, desbordando la capacidad de respuesta de la nueva administración.

En conclusión, las consecuencias de estas políticas no sólo son graves porque causan deterioro en la calidad de vida y en el medio ambiente, sino también por las implicaciones que esta demanda latente podría tener cuando cambia el marco político-institucional y estas se puedan expresar libremente.

5. Las políticas dirigidas a los habitantes de los asentamientos precarios en contextos institucionales que implican una acción preferencial del Estado

En estos países se han definido diferentes estrategias hacia este problema, dependiendo de la correlación de fuerzas que han estado presentes en los gobiernos.

Las políticas y programas de vivienda han considerado diversas medidas, las que en determinadas circunstancias han sido aplicadas simultáneamente. Estas han comprendido básicamente las siguientes acciones:

a) La acción estatal

i) Se han establecido canales oficiales para que los grupos afectados por problemas de vivienda puedan expresar sus demandas, creándose organismos especiales en la administración pública destinados a atender las demandas colectivas de organizaciones de pobladores como también las de los postulantes individuales. Las demandas colectivas expresaban diferentes necesidades, desde regularizar la compra de terreno --adquiridos por los propios pobladores-- que no disponían de la urbanización exigida por la ley o que se encontraban emplazados en espacios que contravenían las disposiciones del plano regulador (loteos brujos); hasta aquellos que pedían una reubicación dado que habitaban asentamientos precarios (producto de invasiones de terreno), con una dotación deficiente de servicios básicos.

ii) Las soluciones proporcionadas por el Estado a los grupos de menores ingresos variaron considerablemente en el transcurso del tiempo, comprendiendo desde conjuntos de vivienda sólida con servicios y equipamiento urbano hasta la sola asignación de terrenos con una dotación parcial de servicios. Esta última solución ha sido una de las más difundidas debido a que su costo queda al alcance de segmentos más amplios de población.

Una evaluación de los resultados de esta política, debe reconocer que existe en ellas los siguientes aspectos positivos:

1) canales oficiales donde se puede expresar la demanda de los grupos de menos recursos;

2) que dado el marco político-institucional hay posibilidades de concertación y organización entre los afectados y los encargados de las tareas habitacionales para encontrar soluciones mas flexibles y que respondan mejor a los problemas de los pobres; y

3) que la provisión de tierras y creación de infraestructura urbana, principal sostén de la política estatal, ha beneficiado a una fracción considerable de los grupos urbanos pobres.

No obstante estos logros debe admitirse que éstas involucran las siguientes deficiencias:

- las soluciones habitacionales dirigidas a los grupos más pobres han sido incompletas, manteniendo las acentuadas diferencias de todo orden que presenta el desarrollo urbano

- que los recursos disponibles han sido insuficientes para satisfacer la totalidad de la demanda, originando que la demanda insatisfecha se exprese en la persistencia del fenómeno de invasiones de terreno;

- la solución de proporcionar un sitio urbanizado es una respuesta parcial; el problema de conseguir una vivienda

sólida y capaz de satisfacer las necesidades de alojamiento continúa siendo un obstáculo infranqueable para los niveles de ingreso de la gran mayoría de los beneficiados por estos programas.

iii) Los esfuerzos del Estado por realizar una acción planificada se han remitido a determinados aspectos, como han sido la compra de tierras para uso futuro (bancos de tierra), y aún en estos casos, esos intentos han sido esporádicos teniendo una vida efímera. Entre los obstáculos que explican el poco éxito de estas medidas se pueden mencionar los intereses creados en el mercado inmobiliario, la baja capacidad administrativa y de planificación que disponen algunos países y la diferencia de ritmos en que crece la demanda por tierras y los recursos estatales destinados a esa finalidad.

iv) La oferta estatal se ha orientado de preferencia hacia los grupos mejor organizados (demanda percibida) sin considerar la magnitud de personas que habitan en tugurios, que de no recibir ayuda para mejorar sus condiciones habitacionales, serán elementos potenciales de invasiones de terreno (demanda latente).

v) La demanda por tierras y la creación de infraestructura urbana realizada por el estado ha originado un aumento del precio de las tierras adyacentes a estas obras de urbanización, dando lugar a que el manejo posterior de la iniciativa privada se apropie de esos beneficios. Esta filtración ha sido un rasgo común en todos los países donde el estado ha implementado programas de sitios y servicios.

vi) Sin duda que uno de los obstáculos más serios para ampliar la acción estatal en el ámbito de la vivienda social es la baja asignación de recursos consignados a esa tarea. El gasto social en vivienda representa el componente mas bajo en la composición del gasto público social. Este hecho se ve agravado si se considera que los países donde la proporción de pobres en el total de población es mayor el gasto social es menor. Las cifras del Cuadro 2 confirman plenamente este hecho.

La poca significación del gasto público en vivienda contrasta de manera notoria con el que destinan los países industrializados. En éstos, el promedio del gasto per-cápita (considerando 18 países industrializados) era diecisiete veces superior al que hacían los países latinoamericanos en 1980 (considerando 17 países latinoamericanos) en 1980 (ver Cuadro 3).

En definitiva se puede afirmar que la acción estatal ha sido limitada tanto por la insuficiencia de recursos; como por la ineficiencia con que éstos han sido utilizados como lo demuestran las filtraciones y su falta de planificación sostenida para enfrentar esta problemática, y, de manera preponderante, por el aumento de la desigualdad asociado al crecimiento económico, sin embargo pese a todo, la acción estatal ha sido importante en

Cuadro 2

PORCENTAJE DE POBLACION AFECTADA POR LA POBREZA, PIB Y GASTO SOCIAL PER CAPITA

	1982 PIB per cápita en dólares	1980 Prop. de la Pob. Total afectada por la pobreza	Gasto per cápita en dólares a precios de 1982			
			Gasto Social	Educación	Sanidad	Seg. Social Vivienda
Uruguay	1914	-	606	72	31	504
Chile	1644	16	476	107	49	302
Venezuela	2667	24	437	210	101	93
Panamá	2191	37	274	87	104	66
Argentina	1914	8	225	57	22	144
Brasil	1685	43	222	21	36	164
México	2256	29	173	90	9	73
Costa Rica	1518	22	140	47	68	23
Paraguay	1737	-	93	25	8	61
Ecuador	1201	-	84	63	18	2
Nicaragua	908	-	77	27	34	10
Rep. Dominicana	1182	-	69	30	20	16
Perú	1128	49	53	39	13	S.D
Honduras	694	64	40	22	10	6
Bolivia	560	-	37	31	4	1
Guatemala	1296	-	27	14	9	4

Fuente: A. Humberto Petric, "El Gasto Público Social y sus efectos Distributivos, ECIEL N° 6, Serie de documentos, Rio de Janeiro, Mayo 1987. Elaborado en base a datos de paginas 172 y 173. CEPAL, La pobreza en America Latina: Dimensiones y Políticas estudios de la CEPAL N° 54, octubre 1985.

Cuadro 3

GASTO PUBLICO SOCIAL PER CAPITA

(en dólares a precios de 1982)

	Gasto Social	Educación	Sanidad	Seguridad Social	Vivienda	PIB
<u>América Latina, 17 países</u>						
x	180.7	56.8	32.1	86.7	5.4	1.836.4
s	174.8	48.4	31.4	134.2	8.9	1.126.6
Coefficiente de variación s/x	0.97	0.85	1.98	1.6	1.6	0.61
						21
<u>Países Industrializados, 18 países</u>						
x	2.616	503	453	1.556	103	10.511
s	906	209	267	639	64	2.559
Coefficiente de variación s/x	0.35	0.42	0.59	0.41	0.62	0.24
Nº de veces que es superior al gasto de países industrializados con respecto A.Latina	15	9	14	18	19	6

Fuente: A. Humberto Petric, "El gasto público social y sus efectos distributivos", ECIEL N° 6, Serie de documentos, Río de Janeiro, mayo de 1987.

mejorar las condiciones de habitación y servicios básicos de una fracción significativa de los sectores más postergados de la población, aunque éstos no hayan sido precisamente los más pobres. Es necesario además reconocer que no todos los logros se deben exclusivamente a la iniciativa estatal; en este sentido debe señalarse el valioso esfuerzo que en esa materia han desarrollado los organismos no gubernamentales, al que se hará referencia en el punto siguiente.

b) La acción del sector privado sin fines de lucro: Asentamientos surgidos por la acción del tercer sector

Recientemente, en varios países de la región destacándose con mayor presencia en Colombia y Perú, el sector privado ha proporcionado soluciones habitacionales y de trabajo. Estas soluciones han sido el resultado del esfuerzo conjunto de grupos afectados por el problema habitacional y de los organismos no gubernamentales (O.N.G.). Las O.N.G. son respaldadas por Fundaciones Internacionales y asisten a los habitantes con ayuda técnica y recursos. A su vez, los grupos que participan se nuclean en cooperativas de ahorro y aportan su trabajo para construir las viviendas. Esta acción tiene una proyección más amplia que la sola respuesta al problema habitacional. Las ONG también organizan y apoyan el desarrollo de proyectos de producción al interior de éstos asentamientos. El conjunto de quienes participan y los fines a los que orientan su acción ha sido denominado "tercer sector". La manera como ha sido definido es "Como aquel sector de la economía que está conformado por diversas formas asociativas de producción y las instituciones de apoyo, articulados en un sector económico que se diferencia del sector privado en que las actividades económicas que realizan no concentran renta ni capacidad de decisión". (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura Seminario Internacional del Tercer Sector, 1984).

La manera de continuar extendiendo estos programas es motivo de polémica entre sus propios promotores, constituyendo el rol que debe cumplir el estado el contenido de la discusión. Mientras una corriente de pensamiento, crítica con fuerza el desempeño del Estado (Hernando de Soto, 1986), argumentando que las organizaciones de base han demostrado ser eficientes en resolver sus problemas; y más que la acción del Estado, lo que se necesitaría para expandir el número de soluciones sería la flexibilización de normas que en la actualidad impiden el desarrollo de la capacidad e iniciativa que detentan estos estratos sociales. Otra, por el contrario, sostiene que para aumentar la cobertura de estos programas es fundamental e irremplazable la intervención del Estado; reclamando de éste un papel más activo en la provisión de tierras e infraestructura y en permitir una participación activa de las organizaciones de base en los diferentes niveles de gestión. Esta última idea se destacó como una de las principales conclusiones en un seminario internacional de las ONG, efectuado recientemente y auspiciado por el Consejo de las

Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, la CEPAL, y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (Consejo las Naciones Unidas para los asentamientos Humanos. Fundación Alemana y Cepal 1987). Los aspectos favorables que presentan esta modalidad de solución son: 1) una planificación que integra como objetivos no sólo las necesidades de vivienda y servicios, sino también considera fuentes de trabajo y equipamiento comunitario. 2) Una participación activa de los pobladores en la definición de objetivos y en las diferentes etapas de normalización del asentamiento 3) La asistencia que brindan las O.N.G. es permanente hasta el logro de los objetivos establecidos.

Las dificultades de generalizar estos programas es que esta iniciativa no constituye una solución para los estratos mas pobres de la población. Algunos de los requisitos de estos programas, como disponer de un margen de ahorro y tener el tiempo y la calificación para abordar trabajos de autoconstrucción no pueden ser cumplidos por amplios segmentos de los pobres. FUNDASAL que es una organización que promueve estas iniciativas en El Salvador, en una publicación reciente (Silva y Altschal 1986), expresa en sus conclusiones: "FUNDASAL ha sido virtualmente incapaz de trabajar con el 20 por ciento más pobre de las familias urbanas". Por otra parte, se ha reconocido que existe una relación estrecha entre condiciones de pobreza y ocupación en el sector informal "En 1980, entre el 75 y 80 por ciento de los ocupados en el sector informal recibía ingresos inferiores al mínimo. A su vez, un alto porcentaje de los pobres (62 por ciento en Lima) estaba ocupado en ese sector" (Tokman 1987). Otros trabajos señalan que los pobres se concentran en los asentamientos precarios. Así por ejemplo en Bogotá en el asentamiento "Las Colinas", la mediana de ingresos era inferior al de los hogares pobres de esa ciudad; en los asentamientos "Cerro del Carmen" y "Santa Ana" de Guayaquil y el "Margarita" de San Salvador, el nivel de ingresos de los habitantes de estos asentamientos era cerca de la mitad del nivel de los hogares pobres de esas ciudades. (UNCHS 1982). En Santiago de Chile una encuesta dirigida a los jefes de hogar de diversos asentamientos precarios, verificó que las tres cuartas partes de las familias estaban por debajo de la línea de pobreza y más de la mitad vivían una situación de indigencia absoluta (Sur 1987).

CAPITULO III

TIPIFICACION DE LOS ASENTAMIENTOS DONDE SE LOCALIZAN LOS POBRES URBANOS

En este capítulo, basado en la situación de Chile, se hace una tipificación de los asentamientos donde se localizan los pobres urbanos estableciendo las principales carencias que los afectan. El propósito de este inventario espacial es identificar donde se concentran las necesidades más apremiantes y aportar elementos de juicio para orientar las estrategias hacia esos objetivos.

Este recuento de las formas habitacionales ocupadas por los pobres incluye los asentamientos que en el pasado surgieron como solución; los que, como se mencionó en el capítulo anterior, difirieron en muchos aspectos determinando que el punto de partida de los asentamientos fuera muy desigual, lo que en muchos casos este hecho fue decisivo en el curso de su evolución.

Pese a que esta tipificación esta basada en la experiencia de un país, es relativamente fácil hacer extensivo los criterios usados en este caso a las particularidades de cualquier otro país. Lo importante es que cualquier intento de identificar los problemas y urgencias que presentan los asentamientos debería considerar los siguientes aspectos: legalidad o ilegalidad del asentamiento, distinguiendo aquellos que fueron producto de postulación ante los organismos estatales o los que surgieron como consecuencia de una invasión de terrenos; tipos de vivienda, es decir, especificaciones del material que fueron construidas y la superficie que disponen; la dotación de servicios básicos; las condiciones del entorno físico; el hacinamiento; la localización del asentamiento en el espacio urbano; el equipamiento comunitario y el grado de organización de sus pobladores

En las páginas siguientes se presenta un cuadro sinóptico que contempla los aspectos señalados y posteriormente en el texto que compone este capítulo se detallan cada una de las categorías usadas en la tipificación.

1. Los que tienen autorización legal de permanencia

a) Poblaciones de vivienda mínima

Son unidades de material sólido o prefabricado, con dotación de servicios básicos; esta solución fue proporcionada por el Estado (financiada por el estado y construida por el sector público). Muchas veces aparecen localizadas al interior de grandes aglomeraciones populares coexistiendo con viviendas precarias. La explicación de este hecho obedece a que esta clase de solución fue implementada pensando que se podrían concentrar las soluciones en una área específica. Posteriormente se fue reduciendo la cantidad de recursos destinadas a las soluciones, determinando que posteriormente se experimentará con la autoconstrucción, hasta que finalmente, sólo se proporcionó el sitio con urbanización.

En otras ocasiones, constituyen pequeños conjuntos en espacios periféricos de la ciudad. Esta solución ha aparecido esporádicamente, favoreciendo a un número reducido de familias, y la justificación de su existencia obedece más a un efecto demostrativo y de clientelismo político que a una solución real. La entrega de títulos de propiedad es ampliamente difundida por los medios de comunicación para asentar la imagen que se está

CUADRO SINOPTICO DE LAS VIVIENDAS HABITADAS POR LOS ESTRATOS MAS POBRES DE LA POBLACION

	Tipo de vivienda	Origen del asentamiento	Servicios básicos *	Cond. entorno físico **	Hacinamiento	Composición social	Organización	Ubicación	Equipamiento comunit. ***
I. ASENTAM. LEGALES									
A. Poblac. de vivienda mínima									
	Gralmente. de material sólido, de una superf. máx. (30 m ²)	Por postulación ante los organismos habitac.	Completos al interior de la vivienda	Escasas áreas verdes	Elevado	Relativamente homogénea	Heterogénea	Distantes del área central	Insuficiente, con problemas de transporte
B. Asentamiento de sitios y servicios									
- De evolución positiva	Sólida o de macera, generalmente edificadas por auto construcc. de superficie mayor que las anteriores	Por postulación ante los organismos habitac.	Completos al interior de la vivienda	Escasas áreas verdes	Gran cantidad de allegados	Relativamente homogénea	Bien organizados	Distantes del área central	Insuficiente con problemas de transporte colectivo

* (Agua, luz y alcantarillado).
 ** (Trazado de calles, pavimentación y áreas verdes).
 *** (Centros educacionales, de salud, recreativos, negocios y locomoción colectiva).

Tipo de vivienda	Origen del asentamiento	Servicios básicos *	Cond.entorno físico **	Hacinamiento	Composición social	Organización	Ubicación	Equipamiento comunit. ***
- <u>Estancados en su desarrollo</u>	Vivienda provisoria de 1 ó 2 cuartos; ocasionalmente se encuentran viviendas sólidas con tres y más cuartos	Por postulación ante organismos habitac. y una caseta sanitaria (una sala de baño)	Ausencia de áreas verdes	Elevado por la gran cantidad de allegados	Heterogénea	Débil organización	Distante del área central	Insufic. con problema de transporte colectivo
C. <u>Asent. de radicación</u>	Vivienda provisoria y de superficie mínima	Decisión negociada con los org. habitacionales	Inexistente	Elevado	Homogénea	Inexistente y de bajo poder de negociación	Relativ. cerca del área central	Difícil acceso a otras áreas abastecidas de servicios
D. <u>Asentamiento de caract. transitorio (problemas de erradicación)</u>	Vivienda provisoria de superf. mínima	Decisión impuesta por organismos habitac.	Inexistente	Elevado	Heterogénea	Inexistente	Lejos del área central	Inexistente en el asentamiento y de difícil acceso a otras áreas que cuenta con servicios
E. <u>Conventillos, corralones o casas de vecindad</u>	De material sólido de uno o dos cuartos por hogar	Arriendo a propietarios de estos inmuebles	Los que presentan los barrios en los que están ubicados	Elevado	Homogéneo	Ninguna	Próximos al área central o al interior de éste	Los que presentan los barrios en los que están ubicados, buena locomoción colectiva

* (Agua, luz y alcantarillado).

** (Trazado de calles, pavimentación y áreas verdes).

*** (Centros educacionales, de salud, recreativos, negocios y locomoción colectiva).

Tipo de vivienda	Origen del asentamiento	Servicios básicos *	Cond. entorno físico **	Hacinamiento	Composición social	Organización	Ubicación	Equipamiento comunit. ***
II. ASENTAM. ILEGALES								
A. Asentam. precario (P. Calleja favela, villa miseria, etc.)	Viviendas de material de desecho, de 1 cuarto	Invasión de terrenos	Inexistente	Elevado	Homogénea	Escasa	Alquiler a precio libre por lo general lejos del área central	Ninguno. Difícil acceso de la locomoción colectiva
B. Loteos brutos	Viviendas heterogéneas desde viviendas improvisadas hasta edific. sólida	Venta fraudulenta por no estar urbanizados o contra-venir el plano regulador	Inexistente	Escaso	Homogénea	Se organizan eventualmente ante alguna medida extrema que llega a afectar su existencia	Lejos del área central	Ninguno. Difícil acceso a locomoción colectiva

* (Agua, luz y alcantarillado).

** (Trazado de calles, pavimentación y áreas verdes).

*** (Centros educacionales, de salud, recreativos, negocios y locomoción colectiva).

resolviendo el problema habitacional de los pobres. La inspiración que ha definido el reclutamiento en esta solución ha determinado una composición heterogénea de sus habitantes, donde ni el tamaño del grupo familiar ni la situación económica de sus habitantes se ajustan al tipo de solución. En general cuentan con organizaciones muy débiles o inexistentes

b) Asentamientos de sitios y servicios

El estado en terrenos propios o adquiridos realizó obras de infraestructura, delineando el espacio y construyendo casetas sanitarias (unidades con servicio de baño e inodoro) en cada sitio. El menor dividendo que debía pagarse por esta solución determinó un aumento tan notorio de la demanda que éste sobrepasó la capacidad de respuesta de los organismos estatales.

La heterogénea composición económica y social de las personas que accedieron a estos programas, donde el supuesto era que los propios habitantes con la ayuda del estado deberían construir las viviendas, determinó que algunos pudieran levantar viviendas de material sólido, mientras otros han continuado habitando viviendas precarias; por lo tanto, la imagen que presentan estos asentamientos es muy contradictoria. La resultante es que algunos presentan viviendas sólidas y equipamiento comunitario y otras precariedad habitacional y servicios comunales deficientes. Una de las diferencias más significativas con otras soluciones ha sido el hecho de realizar una acción planificada en esta clase de programas. El grado de organización es muy variable dependiendo del grado de cohesión social y económico del que disponen.

c) Asentamientos de radicación

En algunos casos excepcionales el espacio ocupado mediante invasión ha podido reacondicionarse para el establecimiento definitivo de sus habitantes. La principal ventaja para los habitantes ha sido la de mantener la proximidad a sus fuentes de trabajo. Las desventajas han sido que la población muchas veces ha estado sobredimensionada a la disponibilidad de espacio, y al progreso lento que ha tenido el abastecimiento de servicios básicos. El aumento de población ha acentuado el hacinamiento existente, manteniéndose como un problema no resuelto. Su número generalmente reducido hace que sus organizaciones tengan un bajo poder de negociación ante los organismos estatales o municipales.

d) Asentamientos de carácter transitorio: Asentamiento de erradicación

La característica principal de estos asentamientos ha sido el hecho de que surgieron como una solución transitoria ante un problema que necesitaba ser resuelto con urgencia, como han sido algún tipo de catástrofe (inundaciones, incendios, sismos, etc), o cuando las condiciones de salubridad de algún asentamiento precario entrañaba riesgos muy importantes para la seguridad de sus habitantes, (proximidad a los botaderos de basura, orillas de algún canal etc), y también cuando el asentamiento precario ocupaba

terrenos privados. En estas situaciones no mediaba ninguna planificación y las personas eran trasladadas a cualquier espacio libre perteneciente al Estado. En estos espacios se improvisaban viviendas prefabricadas, generalmente de un cuarto y se dotaban de pilones de agua fuera de la vivienda.

El carácter supuestamente transitorio de estos asentamientos, pese a que muchos de éstos tienen una existencia de varios años, desalienta cualquiera iniciativa tendiente a mejorar las condiciones habitacionales y el entorno físico que los circunda. La precariedad de la vivienda y la falta de servicios básicos y de equipamiento comunitario constituyen los rasgos definitorios de su presencia. Estos elementos también han gravitado en el hecho de no contar con organizaciones, y en el caso de que existan tienen una vida muy efímera.

e) Cuartos en casas o Conventillos

Consisten en viviendas de uno o dos pisos cuyos cuartos están, por lo general, distribuidos a lo largo de un pasaje o patio, con servicios higiénicos comunes. Cada cuarto o par de cuartos aloja un hogar. Subsisten dos formas de conventillo: la tradicional, que se ajusta a la definición mencionada, y una versión renovada de la anterior, que se origina cuando antiguas viviendas unifamiliares son alquiladas por cuartos como consecuencia del deterioro de la vivienda o del empobrecimiento del área en que están ubicadas generalmente están ubicados en lugares de fácil acceso a toda clase de servicios y de locomoción colectiva.

El hacinamiento es la característica dominante de esta forma habitacional y si bien sus habitantes no actúan en el presente como demandantes de vivienda, es factible que en el transcurso del tiempo y por efectos del proceso de remodelación urbana pasen a engrosar el número de personas con problemas habitacionales. Por lo tanto constituyen parte de la demanda latente.

2. Formas ilegales de ocupación del espacio urbano

a) Asentamientos precarios

Reciben diferentes denominaciones en los países, callampas, favelas, villas miserias, paracaidismo, etc., constituyen poblaciones localizadas, por lo general, en espacios sin urbanizar y donde las condiciones higiénicas y de habitabilidad son deficientes (orillas de canales, proximidad a basurales, laderas de cerros, etc.). Los organizadores, salvo excepciones, son de escaso poder de negociación.

b) Loteos brujos

Las dificultades de acceder a soluciones estatales o bien la inexistencia de estas, dio lugar a que muchas personas de escasos recursos se agruparon en asociaciones cooperativas para comprar terrenos y autoconstruir sus viviendas. Estos grupos adquirieron

terrenos del loteo de parcelas agrícolas ubicadas en la periferia de las ciudades,. Estas ventas fueron fraudulentas debido a que no contemplaban la urbanización de los terrenos, que era uno de los requisitos legales para hacer esta clase de transacción y también como sucedió muchas veces esos espacios estaban destinados a otros fines en el plano regulador . El bajo nivel de ingreso de quienes adquirieron estos terrenos ha constituido un obstáculo infranqueable para dotar de servicios básicos estos asentamientos. Este problema ha sido transferido al estado, el que en muchos casos ha debido dotarlos, aunque parcialmente, de los servicios más indispensables.

En lo que respecta aquellos emplazamientos que contravienen los planos reguladores, el problema es mucho más grave, y lo más probable es que los habitantes deban ser erradicados tarde o temprano.

En ambos casos hay una carencia total de organización y los esfuerzos de nuclearse en torno a éstos se hacen presente sólo en casos extremos como es la amenaza eminente de desalojo del que puedan ser objeto.

CAPITULO IV

LA CONDICION HABITACIONAL COMO ESTIMADOR DE LA MARGINALIDAD URBANA

El paso siguiente a la tipificación es tener una idea de la importancia relativa que presenta esta problemática en los países, tema que constituye el objetivo de este capítulo.

Detectar la pobreza urbana mediante la condición habitacional presenta dos inconvenientes: 1) existe una fracción de los habitantes de áreas tugurizados o asentamientos precarios que aunque minoritarios disponen de un nivel de ingresos que cubre sus necesidades por lo cual no pueden ser considerados estrictamente como pobres; en consecuencia estimar la pobreza como la simple suma de los componentes de la deficiencia habitacional es sobreestimar la verdadera magnitud de ésta. 2) un número de pobres, aunque minoritarios, no habitan en asentamientos precarios.

No obstante las limitaciones señaladas, el hecho de que la condición habitacional se encuentra estrechamente asociada con otras dimensiones del desarrollo social, como se demostrará más adelante, permite, aunque con imperfecciones utilizarla como variable proxy de la pobreza urbana. Aceptando esta premisa, la tarea que se abordará es buscar un indicador que exprese lo mejor posible la condición habitacional de los países.

1) El indicador y sus requerimientos

Los indicadores más usuales para esa tarea, como son el déficit de vivienda o el número de hogares comprendidos en los tugurios y asentamientos precarios, presentan el inconveniente de no ser estrictamente comparables entre países. Este hecho se debe a la falta de información apropiada y de criterios comunes de lo que se pretende medir en cada país.

Con el propósito de superar las dificultades que limitan el alcance de los indicadores tradicionales se exploró un procedimiento alternativo. La finalidad del nuevo indicador es la de comparar la condición habitacional de los países; ésto es poder ordenarlos de acuerdo a la importancia relativa que tenga ese atributo en cada uno de ellos.

Un requisito básico para ello fue de disponer de información homogénea para todos los países considerados, es decir, que las variables seleccionadas tuvieran la misma cobertura y significado en los países, otra condición fue que dichas variables caracterizaran lo mejor posible la condición habitacional.

a) Las variables consideradas y su justificación

Considerando los requisitos mencionados se eligieron las siguientes variables: una de hacinamiento a nivel urbano, otra de hacinamiento a nivel nacional, la tercera sobre disponibilidad de agua potable con conexión domiciliaria y la cuarta sobre servicios de alcantarillado; éstas dos últimas referidas al medio urbano; En consecuencia, dado el mayor número de variables urbanas los índices determinados reflejan la condición habitacional de ese medio.

La justificación de seleccionar estas variables se basa en lo siguiente:

i) El promedio de personas por cuarto en el área urbana

Expresa : falta de viviendas, deterioro de la vivienda y de su entorno físico, promiscuidad, peligro de epidemias. etc.

ii) El porcentaje de viviendas de uno y dos cuartos en el total de viviendas Este es un indicador del hacinamiento a nivel nacional; pese a que existen viviendas sólidas, departamentos de un ambiente habitados por una o dos personas se ha considerado importante incluirlo por siguientes razones: a) la mayoría de los pobres habitan en viviendas de uno o dos cuartos; b) la casi totalidad de las viviendas rurales ocupadas por el campesinado presenta esa composición; c) los mesones urbanos o conventillos albergan grupos familiares en un número similar de cuartos; d) la mayor parte de las soluciones habitacionales dirigidas a los pobres han constado de uno o dos cuartos. La confirmación de que el

hacinamiento se concentra en las viviendas de uno y dos cuartos se constata en el Cuadro 4.

iii) El abastecimiento de agua y servicio de alcantarillado Estas variables constituyen un aspecto esencial en las condiciones higiénicas y de salud de la población. Por esa razón la provisión de estos servicios ha sido uno de los soportes principales de las políticas dirigidas a los grupos de menores recursos. En este sentido, puede destacarse que tanto los países como diversas agencias internacionales han destinado importantes magnitudes de recursos hacia este objetivo. De 1961 a 1980 las inversiones totales en abastecimiento de agua y saneamiento superaron los US\$ 10.423,4 millones de dólares a precios de 1980, de los cuales un 29 por ciento, US\$ 2.970,71 millones provinieron de fuentes externas y el 71 por ciento, US\$ 7.452,53 millones fue aportado por los países. (HPE/Organización Panamericana de la Salud, abril de 1986).

b) El método

El método utilizado fue el de los componentes principales (CEPAL, 1988). Mediante este método se determinaron dos índices, cada uno de estos índices resume una parte del total de la información utilizada y permite ordenar a los países en función de alguna característica concreta. Lo que significa que los dos índices logrados miden distintos aspectos de una misma problemática, en este caso el de la vivienda. Como en todo proceso de síntesis en los índices se pierde información, por lo tanto, es importante conocer el grado de confiabilidad de los índices. Para ese propósito se recurre a un indicador de confiabilidad del índice como es el porcentaje de varianza que retiene cada índice, o lo que es lo mismo la proporción del total de la información que es rescatada por el índice.

El método permite combinar el uso conjunto de ambos índices, lo que se logra mediante una representación gráfica de los dos índices. Esta representación se hace en base a dos ejes ortogonales entre sí, cada una de las ejes representa uno de los índices determinados. En el eje horizontal se ubica el índice que retiene el mayor porcentaje de varianza, denominado índice o componente principal, y en el eje vertical el que le precede en importancia. Este procedimiento presenta la ventaja de poder hacer una clasificación más confiable, ya que como cada uno de los índices aporta una parte del total de la información, es posible sumar las varianzas de ambos índices, es decir, rescatar más información. El punto de intersección de ambos ejes, el origen, tiene un valor cero y representa la media aritmética de las variables iniciales y de los componentes.

A continuación se presentará el índice principal y su asociación con otras dimensiones del desarrollo social, después se hará lo propio con el segundo índice, y por último para concluir se presentará la clasificación basada en los dos índices.

Cuadro 4

HACINAMIENTO SEGUN NUMERO DE CUARTOS

Viviendas según número de cuartos	Promedio de pers.en cuartos	% de población en estas clases de viviendas	
		Simple	Acumulado
<u>Brasil año 1970</u>			
Viviendas con un cuarto	3.0	3	3
Viviendas con dos cuartos	2.0	10	13
Promedio nacional	1.1	100	100
<u>Costa Rica año 1973</u>			
Viviendas con un cuarto	3.4	3	3
Viviendas con dos cuartos	2.4	10	13
Promedio nacional	1.3	100	100
<u>Chile año 1970</u>			
Viviendas con un cuarto	3.7	8	8
Viviendas con dos cuartos	2.4	19	27
Promedio nacional	1.4	100	100
<u>El Salvador año 1971</u>			
Viviendas con un cuarto	4.9	56	56
Promedio nacional	3.1	100	100
<u>México año 1970</u>			
Viviendas con un cuarto	5.0	51	51
Viviendas con dos cuartos	...	...	...
Promedio nacional	2.9	100	100
<u>Nicaragua año 1971</u>			
Viviendas con un cuarto	4.1	37	37
Viviendas con dos cuartos	2.2	31	68
Promedio nacional	2.0	100	100
<u>Panamá año 1970</u>			
Viviendas con un cuarto	4.4	34	34
Viviendas con dos cuartos	2.4	31	68
Promedio nacional	2.2	100	100
<u>Venezuela año 1971</u>			
Viviendas con un cuarto	5.2	9	9
Promedio nacional	1.5	100	100

Fuente: G.Rosenbluth, "La vivienda en A. Latina; una visión de la extrema pobreza". op.cit.

2) El índice de "la condición habitacional"

Este índice resume la mayor parte de la información, retiene una magnitud importante de la varianza (60 por ciento), otorgando un grado razonable de confiabilidad y constituyendo, en consecuencia, el índice principal.

Las variables de hacinamiento, tanto a nivel nacional como urbano, presentan un elevado grado de asociación inversa con el índice, $r=-0.9$ y $r=-0.7$, respectivamente (ver anexo resultados de vivienda); en cambio, las variables de cobertura de servicios básicos mantienen una elevada asociación directa con el índice $r=0.8$ (agua potable) y $r=0.6$ (alcantarillado).

Lo que expresan estas asociaciones es que mientras menor sea el hacinamiento y mayor la cantidad de personas que disponen servicios básicos en los países, estos se ordenarán más hacia la derecha de este índice y viceversa mientras peor sea la condición habitacional de los países éstos se ordenaran más hacia la izquierda del índice (ver Gráfico 1).

Considerandos los valores que presentan los países en este índice (los valores del índice se encuentran en el anexo) y recordando que el punto medio del índice, que tiene valor cero, señala el promedio del índice, se puede hacer la siguiente clasificación:

i) Países con la mejor condición habitacional, comprende a los siguientes países: Costa Rica (valor 2,7 del índice), Chile (2,4), Brasil (1,9), Venezuela (1,6) y Argentina (1,2).

ii) Países con condición habitacional próximos a la media regional, comprende los siguientes países: Colombia (0.8), Uruguay (0.8), Panamá (0.8) y República Dominicana (0.3).

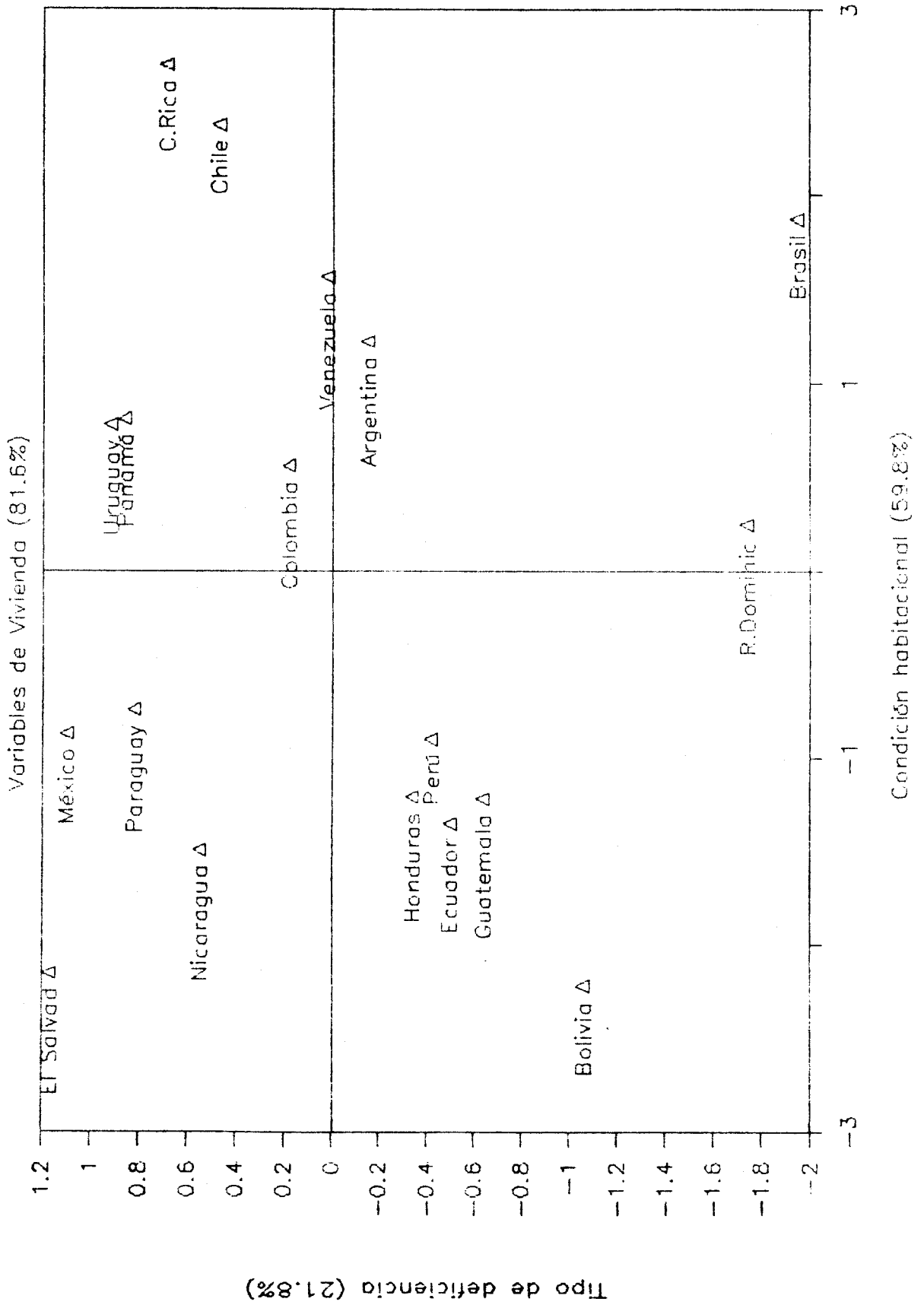
iii) Países con condición habitacional inferior al promedio regional, comprende los siguientes países: Paraguay (-0.7), México (-0.9) y Perú (-0.9).

iv) Países la peor condición habitacional, comprende los siguientes países: Guatemala (-1,2), Honduras (-1,2), Ecuador (-1,4), Nicaragua (-1,5), Bolivia (-2,2) y El Salvador (-2,2).

3. La relación entre condición habitacional y otras dimensiones sociales

Debe destacarse que la condición habitacional esta fuertemente vinculada a otras dimensiones del desarrollo social, como son: la disponibilidad de médicos, la tasa mortalidad infantil, la educación, la esperanza de vida, etc.

Gráfico N°1: Proyeccion de los Países



Así por ejemplo, la variable porcentaje de viviendas de uno y dos cuartos está inversamente correlacionada con la disponibilidad de camas de hospital ($r=-0,7$); la variable porcentaje de viviendas con conexión domiciliaria de agua potable esta inversamente correlacionada con la tasa mortalidad infantil (-0.7), y directamente correlacionada con la esperanza de vida al nacer ($r=0.8$) y con la disponibilidad de camas de hospital ($r=0.6$); la variable porcentaje de viviendas con alcantarillado esta inversamente correlacionada con el número de habitantes por médico ($r=-0.5$) y con el número de habitación por auxiliar médico $r=-0.7$, con la tasa de mortalidad infantil $r=-0.8$, con la tasa de analfabetismo $r=-0.7$, con el porcentaje de la PEA sin estudios $r=-0.8$, y directamente correlacionada con la esperanza de vida $r=0.8$ (ver anexo matriz de correlaciones).

La explicación de estas asociaciones resulta evidente en los casos de cobertura de servicios básicos y de salud. El abastecimiento de agua y alcantarillado mejora las condiciones higiénicas disminuyendo los riesgos de mortalidad infantil; los centros médicos y escuelas que acompañan a la cobertura de servicios básicos han sido el resultado de políticas de equipamiento comunitario del Estado, éstas últimos en algunos casos- como se menciona anteriormente en los programas de sitios y servicios- han correspondido a una acción planificada, en otros han correspondido a las presiones que han ejercido las organizaciones de pobladores sobre el Estado para conseguir- aunque de manera gradual- la incorporación de esos servicios.

En definitiva, de una u otra forma la acción del Estado ha sido decisiva en la condición habitacional, destacando de manera especial la cobertura de servicios básicos, la cual ha llegado a ser uno de los soportes más importantes de las políticas dirigidas a los pobres.

Con el fin de comprobar los alcances que han tenido estas medidas entre los pobres, se compararon las magnitudes relativas de quienes carecen de conexión domiciliaria de agua potable con la de aquellos segmentos afectados por la pobreza, utilizado para este objetivo el índice de la condición habitacional (ver Cuadro 5).

Este ejercicio mostró que en los países que presentaban una condición habitacional superior a la media, los porcentajes de pobres eran superiores a los porcentajes de personas que carecían de agua potable, con la excepción de Argentina. Este hecho demostraría que en esos países los programas de abastecimiento de agua han logrado beneficiar a los pobres. Obviamente las magnitudes relativas son importantes, en los países del primer grupo destacan Chile, Costa Rica y Venezuela, países que presentan un elevado nivel de cobertura de agua potable y menor porcentaje de pobreza.

Cuadro 5

COMPARACION ENTRE PORCENTAJE DE POBLACION
URBANA SIN AGUA POTABLE Y POBREZA
EN 1980

Condición habitacional	% de población s/agua potable con conex.domiciliaria	% de población afect.por pobreza
<u>Grupo 1.</u>		
<u>Superior a la media</u>		
Argentina	39	6
Chile	7	14
Colombia	32	39
Costa Rica	5	20
Panamá	20	29
Venezuela	9	19
Brasil	20	33
<u>Grupo 2.</u>		
<u>Bajo la media</u>		
Honduras	49	42
México	38	17
Perú	43	30

Fuente: HPE/Organización Panamericana de la Salud "Américas: perfil regional de movilización de recursos", Washington, D.C., abril de 1986, cuadro 13. CEPAL, "La crisis del desarrollo social: Retos y Posibilidades", (LC/L.413), Santiago de Chile, 1987, p. 63, cuadro 5.

En los países que detentaban una condición habitacional inferior a la media, los porcentajes de personas que no disponían de agua potable eran superiores a los de la pobreza, con excepción de México, hecho que indicaría que los programas de servicios básicos han sido insuficientes, dando lugar a que la carencia de agua potable no sólo afecte a los pobres sino también a amplios segmentos de otros estratos sociales

4. Índice que califica el tipo de deficiencia habitacional

Este segundo índice complementa la información proporcionada por el primero aportando nueva información. El porcentaje de varianza que resume este índice es de 22%; recordando que el primero retenía un 60 por ciento, puede inferirse que este índice resume un poco más de la mitad de la información no captada por el primero.

Este índice se asocia positivamente con la variable personas por cuarto en área urbana ($r=0.6$) y con el porcentaje de viviendas urbanas con alcantarillado ($r=0.6$) (ver en el anexo el resultado de vivienda). En consecuencia, esta componente discrimina a los países asignándole valores positivos elevados a aquellos donde coexisten una situación de hacinamiento con cobertura de servicios básicos, situación que reflejaría el fenómeno de tugurización. En la medida que los países presenten valores menores en este índice, partiendo desde los valores positivos hasta llegar a los negativos, estarían expresando una situación de menor cobertura de servicios básicos y menor hacinamiento, situación que representaría el precarismo. Atendiendo los aspectos que identifica este índice se le ha definido como tipo de deficiencia habitacional.

En base a los valores que presentan los países en este índice se puede hacer la siguiente clasificación.

a) Países con predominio de precarismo

Brasil(-2.0), República Dominicana (-1,7), Bolivia (-1,1), Guatemala (-0.6), Ecuador (-0.5), Perú (-0.4) y Honduras (-0.3)

b) Países próximos a la media

(en que la tugurización y el precarismo presentan la misma importancia relativa). Argentina (-0.2), Venezuela (0.0) y Colombia (0.2).

c) Países con predominio de Tugurización

Chile (0.5), Nicaragua (0.6), Costa Rica (0.7), Paraguay (0.8), Panamá (0.9), Uruguay (0.9), Uruguay (0.9), México (1.1) y Salvador (1.2).

Esta clasificación tiene la limitación que si bien expresa la naturaleza de la deficiencia no permite identificar la gravedad que esta deficiencia reviste en los países, propósito que se puede lograr al considerar ambos índices; el que expresa la condición habitacional y el que califica la deficiencia. Atendiendo este

hecho, la clasificación más apropiada es aquella que considera simultáneamente ambos índices y constituye el tema que se abordará en el punto siguiente.

5. Clasificación basada en condición y tipo de deficiencia

Los índices de condición y tipo de deficiencia habitacional se representa por dos rectas ortogonales entre sí, en los que el eje de las abscisas expresa condición habitacional y el de las ordenadas tipo de deficiencia (ver Gráfico 1).

El plano definido por estos índices permite rescatar el mayor porcentaje de la información total, un 84 por ciento de la varianza, proporción que es resultado de la suma de las varianzas que retienen ambos índices, asegurando que la clasificación sea altamente confiable.

La posición de los países en el plano determinado por los valores que presentan los países en cada uno de los índices, permite identificar dos aspectos esenciales en la clasificación, como son 1) calificar la deficiencia y 2) detectar países de condición y tipo de deficiencia semejantes.

En relación al primer aspecto la posición de los países en el eje de las abscisas (índice de condición habitacional) es determinante en calificar la gravedad que reviste la deficiencia en los países ; es así como, mientras los países están ubicados más hacia la derecha del eje de condición habitacional menor será la gravedad del tipo de deficiencia que los afecta, sucediendo lo contrario cuando la posición de los países se emplaza más hacia la izquierda de ese eje; para ilustrar este hecho se puede citar que la tugurización que presentarían Chile y Costa Rica sería menor que la que afectaría a México, Paraguay y Nicaragua; de igual manera se puede interpretar el precarismo, el que en Argentina, Brasil y República Dominicana presentaría una situación menos conflictiva que en Perú, Honduras, Ecuador, Guatemala y Bolivia.

En lo que respecta al segundo aspecto, el que califica la mayor o menor semejanza entre los países es la proximidad de éstos en el plano, mientras menor sea la distancia entre los países mayor es la semejanza, sucediendo lo opuesto mientras mayor es la distancia que los separa; en definitiva mediante estos atributos se pueden identificar los siguientes grupos de países:

a) Países con la mejor condición habitacional y predominio de tugurización

En este grupo figuran Argentina, Chile, Costa Rica, Colombia, Uruguay, Panamá y Venezuela, con la excepción de Argentina donde el precarismo presenta un leve predominio sobre la tugurización en el resto de los países la deficiencia la constituye la tugurización.

- b) Países con condición habitacional próximos a la media regional y predominio de precarismo
Este grupo lo conforman Brasil y República Dominicana.
- c) Países con condición habitacional inferior a la media regional y predominio de precarismo
Este grupo lo conforman Ecuador, Guatemala, Honduras , Perú y Bolivia.
- d) Países con condición habitacional inferior a la media regional y predominio de tugurización
Este grupo lo conforman México, Nicaragua , Paraguay y el Salvador.

Cabe advertir que la mayor o menor homogeneidad de los países que conforman un grupo guarda relación con el número de grupos que se definan; en la medida que se requiera identificar países más homogéneos en condición habitacional sería preciso definir un mayor número de grupos. En este sentido y recordando que la proximidad que mantienen los países en el plano principal es un indicador de semejanza, se citará, a modo de ejemplo, el primer grupo de países definido en la clasificación, el que ateniéndose a lo mencionado podría subdividirse en tres subgrupos; uno, conformado por Costa Rica y Chile; otro, compuesto por Argentina, Colombia y Venezuela; y tercero, constituido por Uruguay y Panamá. No obstante, dado el carácter general del trabajo, se prefirió hacer una clasificación menos detallada que cumpliera el objetivo de distinguir las diferencias más importantes de los países.

- a) Estimaciones del precarismo y la tugurización
Las estimaciones de deficiencia habitacional por sí solas no son útiles para establecer comparaciones entre países. La falta de información apropiada para cuantificar las deficiencias ha determinado que sólo en un número reducido de países se hayan hecho estimaciones y aún en esos casos, éstas presentan una cobertura diferente; en algunos, se consideran las ciudades más importantes o bien la capital nacional; en otros, las áreas urbanas y sólo unas pocas se refieren a la población total.

En consecuencia, sólo una vez asegurada la comparabilidad de la condición y la deficiencia habitacional entre países, tiene sentido incorporar las estimaciones de precarismo y tugurización en los grupos definidos por la clasificación. Siguiendo este procedimiento, en el primer grupo de países; se constató que en Argentina en 1980, había un 14,5% de la población total y un 11% de la población urbana que habitaban tugurios y asentamientos precarios (Orsatti 1980). En Santiago de Chile se estimó que la deficiencia afectaba a un 33% de población total en 1982 (FLACSO, 1987). En Venezuela (Cordiplan 1981) se estimó que a fines de 1978, había en el país un total de 4,2 millones de personas ubicadas en 1842 barrios de 60 ciudades mayores de 20 mil

habitantes, lo que representaba un 29,8% de la población urbana. De los 4,2 millones de personas un 36% se concentraba en barrios del área metropolitana y del Departamento de Vargas. Los barrios, a nivel nacional, ocupaban un total de 43.570 hectáreas, casi el doble de lo que ocupa el área urbanizada metropolitana de Caracas (24.000 hectáreas).

En el segundo grupo de países; se estimó que en Santo Domingo (República Dominicana) que en 1985 más del 60% de la población vivía en barrios marginados (Lewin A.C. y otros 1986). En Brasil, sólo se dispuso de información muy retrasada por lo que habría que considerarlas con las reservas del caso. En el año 1970, se estimaba que en Rio de Janeiro la población que habitaba tugurios y asentamientos precarios representaban un 30%; en Belo Horizonte, un 14% en Recife un 50%, en Porto Alegre un 13% y en Brasilia un 41% (Orville F. 1976).

En los dos últimos grupo de países, estimaciones realizadas señalan que en 1977 entre el 50 y el 75 de la población en la mayoría de las ciudades de El Salvador habitaba en viviendas que habían sido construidas contraviniendo alguna disposición legal. En el caso de San Salvador en 1977, cerca de la mitad de su población se albergaba en alguna forma de precariedad habitacional; cuya composición era la siguiente: asentamientos de invasión 5%, tugurios (mesones) 23% y colonias ilegales (loteos brujos) 21% (Bamberger y otros 1982). Una fuente más reciente confirma estos antecedentes, expresando "En las ciudades de El Salvador, el 63% más pobre de la población vive en unidades de vivienda producidas fuera del cuadro formal, legal, financiero e institucional" (Silva M, Altaschul. F, 1986). En Quito, Ecuador, un estudio señala que en 1982 existían 150 mil personas residiendo en barrios periféricos, lo que representaba de manera aproximada un quinto de la población de Quito. La tugurización, que es otro refugio de los pobres, concentraba alrededor de un tercio de los habitantes de Quito en 1980 (Carrión Diego, 1985). En Lima, Perú, en 1977, los pueblos jóvenes habían llegado a representar el 35% de su población. Los términos "barriada" y "pueblo joven" han sido usados indistintamente. En relación a los tugurios, se estima que en ese período albergaban entre un 15 y un 20% de la población de Lima. Estas cifras revelan que una fracción cercana a la mitad de la población limeña habitaban en tugurios o asentamientos precarios en 1977 (PREALC 1981). Otra fuente, si bien estima una magnitud muy semejante para 1982, 54% de la población habitado en tugurios y asentamientos precarios; discrepa, sin embargo, en la composición interna de estos conglomerados, 7% en tugurios y 48% en asentamientos precarios (Hernando de Soto, 1986).

CONCLUSIONES

La marginalidad urbana no se resuelve con la provisión de viviendas y la preocupación por su entorno físico. La concentración de viviendas pobres y el deterioro del medio ambiente en el que están localizadas son sólo los rasgos externos de un problema más complejo, el cual comprende dimensiones tan importantes del nivel de vida como son el trabajo, la alimentación, la educación y la salud.

De esta consideración podría inferirse que pobreza y marginalidad son sinónimos; sin embargo, son conceptos distintos y sólo en determinadas circunstancias llegan a coincidir en lo que expresan. Una de las diferencias radica en que la marginalidad tiene un alcance más restringido, sólo cubre el medio urbano y al interior de éste sólo considera el espacio físico en que la pobreza se concentra. Otra distinción que puede hacerse se refiere a que la marginalidad engloba una amplia gama de distintas situaciones de pobreza, comprendiendo desde asentamientos homogéneos en lo económico y social, en los que se dan condiciones de vida tan deplorables que pueden ser calificados como de extrema pobreza, hasta asentamientos heterogéneos en la composición económica y nivel de ingresos de sus habitantes, lo que determina la coexistencia de familias con diferentes niveles de carencias como también de educación y situación laboral.

Esta fisonomía compleja de la marginalidad es una resultante de la modalidad de desarrollo, de los cambios demográficos y de las propias soluciones implementadas para solucionar esta problemática.

El principal determinante de la marginalidad es el carácter concentrador y excluyente que presenta la modalidad de desarrollo. Este hecho se expresa en una distribución regresiva del ingreso y se proyecta espacialmente concentrando la mayor parte de las unidades productivas en una o dos de las ciudades más importantes de los países; acentuando las desigualdades socioeconómicas regionales, y constituyéndose en la principal causa que explica la migración interna hacia los centros urbanos donde se concentra el desarrollo.

De este modo, al crecimiento natural de las ciudades principales se han sumado las migraciones internas trayendo como consecuencia que, en un plazo relativamente reducido de tiempo, aumentara la demanda de trabajos y servicios por encima de la capacidad de respuesta que podría generar la infraestructura económica de las ciudades. Este desajuste, que durante mucho tiempo se sostuvo sería temporal, apoyado en el convencimiento que la modernización lo superaría, se transformó en una situación crónica, manifestándose en un progresivo aumento del subempleo y de la marginalidad.

Las soluciones que se adoptaron, en muchos casos, fueron medidas improvisadas destinadas a resolver en la forma más rápida posible las invasiones de terreno, y, sólo en pocos casos consideraron objetivos más amplios como, lograr poner orden en la anarquía que se producía en la ocupación del espacio urbano. Los programas de vivienda popular e infraestructura básica fueron, a partir de ese momento, la estrategia empleada para enfrentar la marginalidad.

La continuidad de las políticas, el tipo de solución, los materiales de construcción utilizados fueron algunos de los múltiples diferencias que se dieron en la calidad y cobertura de las soluciones entre países y en un mismo país en periodos distintos.

Poder dar una explicación del origen de estas diferencias supondría haber investigado los factores de orden estructural y coyuntural que han sido determinantes en la conducta de la política social en los periodos considerados, tarea que exigiría una investigación en si misma. Por este motivo, por encima de la diversidad de soluciones proporcionados, se ha considerado importante poner en evidencia tanto las debilidades como los aciertos de las políticas, como también los principales escollos que ha debido enfrentar su aplicación. Estas serían:

a) Dadas las múltiples carencias que afectan el nivel de vida de la mayoría de los habitantes de los asentamientos precarios y tugurios puede calificarse a la marginalidad como uno de los componentes principales de la pobreza urbana. El hecho de que la pobreza esté concentrada en determinados espacios físicos le confiere a la marginalidad determinada especificidad (expresada en patrones de conducta, mecanismos de solidaridad, organización, etc.), que no ha sido considerada en las soluciones dadas a esta problemática; las que se han reducido sólo a proporcionar viviendas con el agravante de que las filtraciones han distorsionado el propósito de atender a los más pobres. No obstante, debe reconocerse que mediante esos programas han sido beneficiados vastos sectores populares no sólo de una solución habitacional sino además de la provisión de agua y alcantarillado, que han complementado esos programas, todo lo cual se tradujo en una considerable mejoría en las condiciones de salud de la población beneficiada, al reducir los riesgos de enfermedades y mortalidad infantil de éstos.

b) En muy contadas ocasiones los programas estatales fueron producto de una acción planificada, los más frecuentes fueron la adopción de medidas improvisadas motivadas por la urgencia de buscar una solución rápida a las invasiones de terreno que lesionaban intereses urbanos. La planificación sólo existió en ciertas fases de la formulación de los programas, como fueron la

creación de bancos de tierras (compra anticipada de terrenos) y en las etapas de urbanización y construcción de viviendas, y aún en estos casos esas acciones carecieron de continuidad. Donde más se nota la ausencia de la planificación es en la falta de coordinación de los servicios básicos y el equipamiento urbano, los que han sido proporcionados por diferentes instituciones en períodos distintos, originando la duplicación de tareas con el consiguiente aumento del costo y el evidente perjuicio para los usuarios.

c) Una de las críticas más frecuentes que han recibido los programas estatales ha sido la distorsión de los propósitos consignados en los programas. Reiteradamente ha ocurrido que las soluciones dirigidas a los grupos objetivos han beneficiado a otros segmentos de población en el momento de su implementación. La responsabilidad de estas filtraciones no obedece, como aparenta ser, a una inconsistencia de la política social. El problema de fondo ha sido que han aumentado progresivamente el número de excluidos del mercado formal de la vivienda, determinando que los afectados por esa situación hayan reorientado su demanda hacia las soluciones de bajo costo ofrecidas por el Estado. La relativa mejor situación económica de los nuevos demandantes originó que los más pobres debieron competir en condiciones muy desiguales el acceso a una solución habitacional, explicado por el hecho de que los nuevos postulantes tenían una mayor capacidad de pago, lo que les permitía cumplir los requisitos de ingreso mínimo exigidos en la postulación.

Entre los factores que han incidido en la marginación del mercado formal de vivienda pueden destacarse: el aumento de la informalidad laboral urbana, la disminución de los salarios reales como consecuencia de los procesos inflacionarios y el aumento del precio de las viviendas, éstas últimas originadas por las formas monopólicas de la industria de la construcción y la concentración de la tenencia de la propiedad urbana.

Otra distorsión de los objetivos sociales se produce por la presión social que pueden ejercer los marginales sobre el Estado. La heterogénea composición de estos segmentos de población determina que quienes tienen mejores condiciones socioeconómicas y socioculturales son los que tienen mayor capacidad de organización, lo que les permite en determinadas coyunturas articularse con otras organizaciones sociales y dar lugar a procesos de movilización tan importantes que logran de esa manera una atención prioritaria a sus demandas. En contraposición, aquellos marginales que detentan bajos niveles educacionales, sin calificación laboral, con trabajos inestables y mal remunerados; en otros términos donde la pobreza es mayor y que necesitan ser atendidos con urgencia, son precisamente los que tienen más limitaciones para organizarse y conseguir soluciones

d) Uno de los escollos mas serios de los programas de vivienda popular en particular, y, de la política social en general es que

los logros alcanzados se han dado en un contexto de desigualdad creciente, en donde lo que han conseguido los sectores populares en términos de educación, vivienda, salud y calificación laboral no les ha servido para modificar su condición de excluidos.

La exclusión debe considerarse como el rasgo principal de la deuda social y su existencia constituye una amenaza potencial de traducirse en conflictos sociales. En este sentido, ha ocurrido un cambio cualitativo en la condición del marginal con respecto al que presentaba en la década de los cuarenta y de los cincuenta. Los marginales del presente, dotados de mayor nivel educacional que en el pasado, tienen consciencia de sus necesidades y poseen la capacidad de organizarse y presionar sobre el estado por su reivindicaciones. Este fenómeno es más visible en aquellos países de la región que han alcanzado mayores niveles de urbanización y diversificación de su actividad económica, y, donde ha ocurrido un mayor desarrollo de las fuerzas sociales, todo lo cual ha desempeñado una notoria influencia en el comportamiento de la política social. En general puede sostenerse que los países de la región que presentan un mayor nivel de desarrollo económico son también los que presentan los mayores niveles de desarrollo social, sin embargo, es factible presumir que la desigualdad social al interior de esos contextos puede haberse incrementado debido al carácter eminentemente compensador que ha tenido la política, la que salvo excepciones como la educación y la salud, no ha tenido competencia para intervenir en los factores determinantes de la exclusión. Esa situación es la que origina la paradoja de que la exclusión puede incrementarse y simultáneamente aumentar los beneficios sociales.

e) Las políticas sociales han respondido a dos concepciones distintas del papel que debe cumplir el estado en la economía, una, que privilegia la función del mercado, y otra, que postula una presencia activa del estado en el funcionamiento económico.

En los contextos en que se ha privilegiado la función del mercado, la disminución de la presencia del Estado en el ámbito socio económico ha afectado notoriamente el desempeño de las políticas dirigidas a los habitantes de asentamientos precarios agravando, al menos en el corto plazo, la exclusión y la marginalidad. En este sentido, se puede señalar que la disminución de recursos que disponía el Estado para objetivos sociales significó la paralización de programas de asistencia social, algunos de los cuales eran vitales en las estrategias de supervivencia de los pobres. Otro aspecto negativo, de especial relevancia en el nivel de vida de los sectores de menores recursos, ha sido el aumento de los precios de algunos servicios básicos, originados por la transferencia al sector privado de funciones que cumplía el Estado, el que otorgaba esos servicios de manera gratuita o a precios subsidiados.

Estos aspectos adversos fueron más acentuados en los países y períodos de gobiernos autoritarios, donde las medidas de ajuste económico fueron aplicadas con mayor rigor.

En conclusión, en este contexto, lo social ha sido postergado en beneficio de lograr un mayor crecimiento económico. Las consecuencias han sido un aumento de la pobreza y del número de excluidos del mercado habitacional. Las drásticas sanciones adoptadas --en este contexto-- contra los invasores de terreno determinó que esta demanda insatisfecha se haya traducido en un aumento del hacinamiento, dado que el único recurso para los sin casa fue el refugiarse en calidad de allegados en casa de algún amigo o pariente.

En los países en que la acción del estado ha sido importante en la actividad socioeconómica, ha existido un reconocimiento explícito de que el crecimiento económico debe estar asociado al progreso social. Esta preocupación se manifiesta en objetivos y programas sociales consignados en las estrategias de desarrollo que se adoptaron.

El nivel de desarrollo fue decisivo para responder a ese desafío, tanto por la cuantía de recursos como al nivel de organización institucional que exigía esa tarea. En los países más desarrollados, en el área específica de la vivienda, se abrieron canales institucionales para procesar las demandas populares, se dieron varias alternativas de solución, entre las cuales puede destacarse la autoconstrucción, que reportó algunas ventajas como, ajustar las soluciones a los requerimientos, abaratar los costos y generar espacios de participación entre los demandantes, los técnicos gubernamentales y las autoridades municipales; sin embargo, estas experiencias no se generalizaron. Una de las razones que explicarían el abandono de estos proyectos sería atribuible al doble esfuerzo de trabajar y construir que implica esta iniciativa y el prolongado período que como consecuencia de ese hecho se necesita para construir las viviendas.

La existencia de canales oficiales para plantear las demandas generó expectativas de conseguir soluciones habitacionales a los afectados por esta problemática, quienes en un número cada vez mayor hicieron presente sus demandas. Este hecho asociado a la insuficiencia de recursos asignados a esta tarea determinó que la magnitud de la demanda sobrepasara la capacidad de respuesta institucional originando que la demanda insatisfecha se expresara en un recrudecimiento de las invasiones de terreno.

En definitiva la persistencia del problema de los sin casa, aún en contextos en que se han hecho esfuerzos sostenidos para solucionar esta problemática, se explica por el hecho de que la desigualdad en la distribución del ingreso y la modalidad concentradora del ingreso no han podido ser modificados. La política social, pese a aliviar la situación de los afectados, no

tiene la capacidad de eliminar los factores determinantes de la marginalidad y la pobreza.

Notas

1/ Designando por letras cada uno de los conceptos mencionados, se establece lo siguiente:

La demanda efectiva = u

La demanda efectiva que cubre una fracción del déficit U_1

La demanda efectiva por otros motivos u_2

La demanda potencial= v

La demanda percibida= L

La demanda latente= t

El déficit total= z

Estas categorías no son estáticas y se modifican en el tiempo por el comportamiento de las variables, económicas, demográficas y sociopolíticas.

Las relaciones que se pueden establecer en un determinado período serían los siguientes:

$$u_{1.0} = a_0(z_0), \text{ siendo } a \leq 1$$

$$v_0 = L_0 + t_0$$

$$z_0 = u_{1.0} + v_0$$

2/ A modo de ejemplo, considerando estos elementos se puede examinar las alternativas que tiene una persona con un capital K para utilizarlo, ya sea construyendo viviendas para venderlas o bien para alquilarlas, o bien las ventajas que le podría reportar invertir ese capital en otra actividad.

Identificando las variables que intervienen como:

K = monto del capital

T = precio de venta de las viviendas

ΔK = cantidad anual recibida como interés bancario

Δu = cantidad anual recibida al utilizarlo en otra actividad

ΔT = cantidad anual recibida como alquiler de la vivienda

Δv = cantidad ganada por las ventas de las viviendas

La decisión de invertir estaría condicionada a que el interés bancario fuera inferior al que reportaría cualquier otra actividad, o sea cuando:

$$\frac{\Delta u}{K} > \frac{\Delta k}{K}$$

y el capital se orientaría hacia el sector vivienda cuando:

$$\frac{\Delta V}{K} > \frac{\Delta U}{K}$$

o bien cuando

$$\frac{\Delta T}{K} > \frac{\Delta U}{K}$$

La decisión entre vender o alquilar se inclinaria en favor de la primera opción en la medida en que

$$\frac{\Delta T}{K} > \frac{\Delta U}{K}$$

El control de los arriendos y los procesos inflacionarios han motivado a que el capital se haya orientado a la construcción de vivienda ya que el arrendamiento (ΔT) permaneció constante mientras el resto de los factores creció originando que

$$\frac{\Delta V}{K} > \frac{\Delta T}{T}$$

BIBLIOGRAFIA

Arellano Gómez de Andrade, Luis, (1976), "La Urbanización en el Brasil: Aspectos demográficos, sociales, económicos y políticos" Política Urbana en el Brasil, CEBRAP, Sao Paulo, pp. 151-153.

Bamberger E, Gonzalez P. y Sac-Han, (1982), "Evaluation of Sites and Services Projects: The evidence from El Salvador", en Working papers, N° 59, World Bank, Washington D.C. pp. 49-51.

Carrión, Diego, (1985), "La cuestión del alojamiento popular en Quito", en la revista Ecuador Debates, N°7, Quito, Ecuador pp. 97 y 103.

CEPAL, (1981), "Los Nuevos Estilos de Desarrollo y la Política Habitacional", E/CEPAL/In.19, Santiago de Chile, pp. 32-35.

_____, (1982), "El Método de los componentes principales. Su aplicación en el Análisis Socioeconómico", E/CEPAL/R.327, 25 de Agosto.

_____, (1985), "Areas críticas para la formulación de políticas de asentamientos humanos en América Latina y El Caribe", LC/G.1379(SES/21/24), diciembre, p.22.

_____, (1986), "Los Condicionantes y consecuencias de los asentamientos precarios urbanos como marco para la formulación de políticas de vivienda, infraestructura y servicios para los grupos de menores ingresos", LC/L.388, 30 de junio, p. 5.

Consejo de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, y CEPAL, (1987), "El tercer sector y la vivienda: ¿Una alternativa para el desarrollo del habitat de sectores de bajos ingresos?, documento presentado al Seminario Internacional, del 16 al 27 de marzo, Santiago de Chile.

Chateau J. y Pozo H., (1987), "Los Pobladores en el área metropolitana: Situación y características", en Espacio y Poder: Los Pobladores, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago de Chile, pp. 25 y 26.

de Soto, Hernando, (1986), El Otro Sendero. La Revolución Informal, Editorial El Barranco, Colombia, pp. 17 y 18.

- Emanuel, Lila Leontidu, (1973), Urban Squatting in the Third World: A Bibliography of controversial on the nature of an Urban Mass Movement, London School of Economics and Political Science, Department of Geography, ms, London, p. 13.
- Fannon, Frantz, (1974), The Wretched of the Earth, Penguin Books, Harmondsworth, p. 103.
- ILPES, (1976), "Diagnóstico del subsector: Construcción de viviendas en Bolivia", documento de trabajo inédito, Santiago de Chile, Abril.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, (1984), "El tercer sector", documento presentado al Seminario Internacional, realizado en Kaliko, Haití y en Santo Domingo, República Dominicana, del 7 al 16 de marzo, pp. 91 y 92.
- Kowarick, Lucio, (1975), "Capitalismo e marginalidade na América Latina", en Paz e Terra, Rio de Janeiro, pp. 36 y 38.
- Lewin, A. C., Escaño F., Fernández E., Jaquez R., Méndez O., y Sosa L., (1986), "Mejoramiento urbano integrado. El Caliche, Santo Domingo", República Dominicana, Deutsche Gesellschaft fur zusammenarbeit (GTZ) Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, Eschborn, Alemania, pag. 24.
- Lewis Oscar, (1966), "The Culture of Poverty", en Scientific American, Vol. 215, N° 4, p. 19.
- Naciones Unidas, (1980) "Cooperación técnica entre los países en desarrollo. Urbanización y pobreza: Intercambio de experiencia entre países en desarrollo", T.C.D.C/7, 13 de marzo, Ginebra, p. 5.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), (1981), "VI Plan de la Nación 1981-85. Desarrollo Sectorial", Volumen II, parte 3, Maracaibo, Estado de Zulia, Venezuela, pp. 115 y 116.
- Organización Panamericana de La Salud, (1986), "Américas: Perfil regional de movilización de recursos", Secretaría de Consulta Regional sobre Apoyo Externo. Washington, DC, Abril, pag. 16.
- Orsatti, Alvaro, (1980), "Las familias con necesidades básicas insatisfechas en vivienda en 1980", Centro Interamericano para el Desarrollo Social (CIDES), Doc. N° 83/89, Organización de los Estados Americanos, (OEA), Buenos Aires, Argentina, pp. 3 y 11, cuadro 1.
- Orville F. Grimes Jr., (1976), "Housing for Low Income Urban Families", Banco Mundial, Washington D.C., p. 116.

- PREALC, (1981), "El caso Peruano", primera parte de la publicación "Empleo y Necesidades Básicas: Acceso a servicios urbanos y contratos públicos", en serie Investigaciones sobre empleo, N°20, Santiago de Chile, pp. 23, 24 y 25.
- Rodríguez Alfredo y Eugenio Tironi, (1987), "El otro Santiago", en Proposiciones N° 13, Ediciones Sur, Santiago de Chile, p.16.
- Silva, Mauricio y Altschul, Francisco, (1986), "Programas de lotes con servicios y desarrollo comunal", Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, (FUNDASAL), Eschborn, Alemania, p. 11.
- Singer, Paul, (1986), "Crecimiento económico y distribución espacial de la población", en Ciudades y Sistemas Urbanos, CLACSO, Buenos Aires, Argentina, p.67
- Tokman, V., (1986), "Creación de empleo productivo: Una tarea impostergable", PREALC, Santiago de Chile, septiembre.
- _____, (1987), "El Imperativo de actuar. El sector informal hoy", en Nueva Sociedad, julio-agosto, Caracas, Venezuela, p. 94.
- Touraine Alain, (1987), "La Centralidad de los Marginales", en Proposiciones, N°14, Ediciones Sur, Santiago de Chile, agosto, p. 219.
- United Nations, (1982), "Survey of Slum and Squatter Settlements", en Development Studies Series, Volume I, Centre for Human Settlements (Habitat), Dublín, Irlanda.

ANEXO

BASE DE DATOS

VIVIENDA

País	Año	[X] Número de viviendas de 2 cuartos a/	[Y] Número de viviendas de 1 cuarto a/	[Z] Total de viviendas a/	([X]+[Y])/[Z] Porc. de vi- viendas de 1 y 2 cuartos
Argentina	1980	1 766 261	995 662	7 103 853	38.9
Bolivia	1976	303 536	395 336	1 040 704	67.2
Brasil	1980	1 986 380	764 786	25 210 639	10.9
Colombia	1973	805 910	463 777	3 028 051	41.9
Costa Rica	1973	32 977	14 567	330 857	14.4
Chile	1982	413 618	212 329	2 457 142	25.5
Ecuador	1982	529 933	361 578	1 576 441	56.6
El Salvador	1971	154 475	399 032	654 539	84.6
Guatemala	1973	409 928	300 300	997 768	71.2
Honduras	1974	202 160	91 840	463 004	63.5
México	1980	3 463 838	3 615 774	12 074 609	58.6
Nicaragua	1971	94 034	116 633	302 544	69.6
Panamá	1980	93 625	98 020	1364 325	52.6
Paraguay	1972	121 197	179 116	428 111	70.1
Perú	1972	791 528	883 399	2 686 471	62.3
Rep. Dominicana	1970	242 422	38 491	718 732	39.1
Uruguay	1975	146 541	74 517	794 501	27.8
Venezuela	1981	458 948	293 232	2 708 674	27.8

País	Año	Hb por cuarto en área urbana a/	Porc. urbano con agua potable b/ (1980)	Porc. urbano con alcan- tarillado b/ (1980)
Argentina	1980	1.2	61.0	79.0
Bolivia	1980	1.8*	24.0	19.0
Brasil	1970	1.0	80.0	24.0
Colombia	1973	1.6	68.0	61.0
Costa Rica	1973	1.4	95.0	87.0
Chile	1970	1.3	93.0	82.0
Ecuador	1974	1.9	47.0	24.0
El Salvador	1971	2.4	62.0	35.0
Guatemala	1973	1.6	51.0	29.0
Honduras	1961	1.8	51.0	31.0
México	1970	2.2	62.0	55.0
Nicaragua	1963	2.2	67.0	27.0
Panamá	1980	1.6	80.0	75.0
Paraguay	1972	1.7	39.0	85.0
Perú	1972	1.7	57.0	31.0
Rep. Dominicana	1970	1.2	60.0	20.0
Uruguay	1975	2.1	90.0	50.0
Venezuela	1971	1.5	91.0	53.0

* Estimación suponiendo que las viviendas con seis o más cuartos son de diez cuartos.

Fuentes:

a/ CEPAL: "Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1986"

b/ HPE/Organización Panamericana de La Salud "Américas-Perfil Regional de Movilización de Recursos" Secretaría de Consulta Regional sobre Apoyo Externo. Washington, DC, Abril 1986.

SALUD
(AÑO 1980)

País	No. de Hb por médico a/	No. de Hb por auxiliar médico a/	Camas de hospital por mil hb a/	Gasto público en salud (porc. del PIB)	Mortalid. Infan- til b/(por mil) (1982)	Esperanza de vi- da al nacer b/ (1980-85)
Argentina	535 c/	620	5.3	0.3	36.0	69.7
Bolivia	1 952	993	1.8	1.7	124.0	50.7
Brasil	1 278	1 690	4.2	1.3	71.0	63.4
Colombia	1 773	1 047	1.7	0.9	53.0	63.6
Costa Rica	1 198 d/	313 d/	3.3	1.3	20.0	73.0
Chile	1 143	482	3.4	2.1	40.0	67.0
Ecuador	1 281	779	1.8	1.1	77.0	62.6
El Salvador	2 860	1 118	1.3	1.5	71.0	64.8
Guatemala	2 441 c/	1 453	1.8	1.4	68.0	60.7
Honduras	3 045	966	1.4	2.1 c/	82.0	59.9
México	1 045	708	1.2	0.4	53.0	65.7
Nicaragua	2 044	591	1.7	1.5 c/	85.0	59.8
Panamá	1 074	443	3.8	4.2	26.0	71.0
Paraguay	2 070 d/	257	1.1	0.4	45.0	65.1
Perú	1 391	1 718	1.7	0.8	99.0	58.6
Rep. Dominicana	4 798 c/	1 271	2.5 c/	1.6	64.0	62.6
Uruguay	534 f/	633 e/	6.0	1.1	38.0	70.3
Venezuela	925	343	2.7	1.9	39.0	67.8

56

a/ CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1989.

b/ Naciones Unidas, Perspectivas de la Población Mundial, estimaciones y proyecciones en 1982.

c/ Corresponde a 1975

d/ Corresponde a 1982

e/ Corresponde a 1965

f/ Corresponde a 1981

EDUCACION

(Año 1980)

País	Tasas Brutas de Matricula			Porcentaje de la PEA sin estudios	Tasa de Anal fabetismo
	Primer Nivel	Segundo Nivel	Tercer Nivel		
Argentina	106.0	56.0	21.6		6.1
Bolivia	84.0	35.6	12.6		18.9
Brasil	99.0	33.6	11.9	27.2	25.5
Colombia	128.5	44.0	10.6	11.5	12.2
Costa Rica	105.6	47.4	23.3	6.4	7.4
Chile	108.8	53.0	13.2	4.9	8.9
Ecuador	112.8	51.0	36.5	15.0	16.5
El Salvador	74.9	24.4	4.3		38.0
Guatemala	70.8	18.0	8.4	37.7	44.2
Honduras	93.0	60.0	8.3	23.7	
Mexico	115.0	29.9	14.4		16.0
Nicaragua	102.0	46.0	14.1		
Panama	106.2	42.6	22.1		12.9
Paraguay	103.7	61.0	8.5	7.4	12.3
Peru	114.0	26.2	19.4	12.4	18.1
Rep. Dominicana	117.6	58.8		2.8	31.4
Uruguay	106.4	41.5	17.3	5.8	
Venezuela	108.7	60.0	21.4		15.3
		41.0			

Fuente: Cepal- Anuario Estadístico 1989

RESULTADOS DE VIVIENDA

Círculo de Correlación entre las Primeras Componentes
y las Variables

	Primera 59.8	Segunda 21.8	Tercera 15.7	Cuarta 2.7
Porc. de Viviendas de 1 y 2 Cuartos	-0.9	0.2	0.2	0.2
Personas por Cuarto en Area Urbana	-0.7	0.6	-0.4	-0.1
Porc. de Viviendas Urb. con Agua Potable	0.8	0.3	-0.5	0.2
Porc.de Viviendas urb.con Alcantarillado	0.6	0.6	0.5	0.0

Matriz de Correlaciones

Porc. de Viviendas de 1 y 2 Cuartos	1.0			
Personas por Cuarto en Area Urbana	0.7	1.0		
Porc. de Viviendas Urb. con Agua Potable	-0.7	-0.3	1.0	
Porc.de Viviendas urb.con Alcantarillado	-0.3	-0.2	0.4	1.0

Componentes Principales Para las Variables
de Vivienda

	1 59.8	2 21.8	3 15.7	4 2.7
Argentina	1.2	-0.2	1.4	-0.1
Bolivia	-2.2	-1.1	0.5	-0.5
Brasil	1.9	-2.0	-0.7	-0.1
Colombia	0.6	0.2	0.3	-0.1
Costa Rica	2.7	0.7	0.1	-0.2
Chile	2.4	0.5	0.2	0.2
Ecuador	-1.4	-0.5	-0.3	-0.4
El Salvador	-2.2	1.2	-0.7	0.4
Guatemala	-1.2	-0.6	0.3	0.5
Honduras	-1.2	-0.3	0.0	0.0
México	-0.9	1.1	-0.2	-0.4
Nicaragua	-1.5	0.6	-1.0	0.3
Panamá	0.8	0.9	0.4	0.5
Paraguay	-0.7	0.8	1.9	-0.2
Perú	-0.9	-0.4	-0.1	0.3
Rep Dominicana	0.3	-1.7	-0.1	0.2
Uruguay	0.8	0.9	-1.4	-0.5
Venezuela	1.6	0.0	-0.7	0.2

Matriz de las Correlaciones

Porc. de Viviendas de 1 y 2 Cuartos	1.0
Personas por Cuarto en Area Urbana	0.7 1.0
Porc. de Viviendas Urb. con Agua Potable	-0.7 -0.3 1.0
Porc. de Viviendas con Alcantarillado	-0.3 -0.2 0.4 1.0
Número de Habitantes por Médico	0.4 0.0 -0.4 -0.5 1.0
Número de Habitantes por Aux. Médico	0.2 -0.1 -0.3 -0.7 0.4 1.0
Camas de Hospital por 100 Habitantes	-0.7 -0.4 0.6 0.3 -0.5 -0.2 1.0
Gasto Público en Salud	0.0 -0.1 0.3 0.0 0.1 -0.2 0.1 1.0
Tasa de Mortalidad Infantil	0.5 0.3 -0.7 -0.8 0.4 0.6 -0.5 -0.1 1.0
Porc. de Matriculados entre 6 y 11 años	-0.5 -0.4 0.4 0.6 -0.4 -0.4 0.4 0.1 -0.5 1.0
Porc. de Matriculados entre 12 y 17 años	-0.4 -0.2 0.5 0.4 -0.4 -0.1 0.4 0.2 -0.3 0.7 1.0
Porc. de Matriculados entre 18 y 25 años	-0.2 -0.2 0.1 0.0 -0.4 0.1 0.4 0.2 -0.1 0.5 1.0
Porcentaje de la PEA sin estudios	0.5 0.3 -0.3 -0.8 0.6 0.5 -0.6 0.2 0.6 -0.7 -0.4 1.0
Tasa de Analfabetismo	0.5 0.1 -0.5 -0.7 0.6 0.6 -0.5 0.2 0.6 -0.7 -0.3 0.8 1.0
Esperanza de Vida al Nacer	-0.6 -0.2 0.8 0.8 -0.4 -0.6 0.6 0.1 -1.0 0.5 0.4 0.2 -0.6 1.0