



Problemática General

POLITICAS DE VIVIENDA VERSUS URBANIZACION MARGINAL

Por Juan Busquets Grau

La Urbanización Marginal frente a las políticas de vivienda

Que el planeamiento y los reglamentos sobre la vivienda sean los instrumentos a partir de los que se define y caracteriza el crecimiento residencial de la ciudad, es algo puesto en duda con gran frecuencia. Resulta muy extendida la crítica sobre la debilidad del planeamiento y su incumplimiento, así como el desfase entre realización de vivienda y necesidades más inminentes, entre la rigidez de las normas tecnológicas y la laxitud de su aplicación, entre los canales establecidos para crédito a la vivienda y los sectores que resultan beneficiarios...

Este tipo de desajustes se ponen de relieve, muy significadamente, al considerar la existencia de auténticos procesos de crecimiento residencial en la ciudad que desconocen y contradicen fundamentalmente las prescripciones emanadas del planeamiento y las regulaciones derivadas de las políticas de vivienda en curso. Es decir, puede constatarse que mientras una parte de la ciudad —la central— crece y se remodela con los mecanismos que le son propios (reconocidos), otra cre-

ce y se desarrolla en la ilegalidad y sin seguir aquellas reglas previstas. Así pueden contabilizarse en ciudades como las nuestras, importantes áreas de crecimiento, denominadas genéricamente de Urbanización Marginal (1) que siguen procesos de formación y desarrollo manifiestamente diferentes a los convencionales, pero que en el futuro acabarán siendo reconocidas como áreas urbanas. En ellas, la "vivienda" se construye por los futuros usuarios en un área de suelo rústico sin urbanización, siguiendo los barrios de Urbanización Marginal, así iniciados, un proceso de evolución que, desde condiciones muy precarias va, en general, dotándolos de servicios de urbanización y, en algunos casos, les lleva a ser calificados como áreas urbanas.

La generalidad de este fenómeno, admitiendo características concretas en las diferentes zonas, viene comprobada comparando prototipos tan conocidos como las "favelas" de Río de Janeiro.

(1) Un intento de definición de este proceso puede verse en el trabajo: "Teoría y Praxis de la Urbanización Marginal", publicado por L. U. B. en D. Lewis: "El crecimiento de las ciudades". Barcelona, Gili, 1972.



La Ciudad y la Urbanización Marginal es un fragmento de la Comarca de Barcelona.

los "ranchos" de Caracas, las "barriadas" de Lima, las "villas miseria" de Buenos Aires, las "callampas" de Santiago, etc. en Sudamérica, así como la existencia de procesos similares en África, India, siendo entendida como forma común y extendida en los países subdesarrollados. Una imagen más próxima nos pueden ofrecer los barrios "clandestinos" de Lisboa, los "greciekondú" de Estambul, u otros ejemplos en las periferias griegas e incluso italianas. Es más, en la mayoría de las ciudades españolas pueden apreciarse zonas que se desarrollan según procesos de Urbanización Marginal como Castellón, Sevilla, Valladolid, Madrid, etc.; especial mención merecerían los principales aglomerados urbanos canarios donde este fenómeno quizás represente hasta la tercera parte del crecimiento residencial insular en los dos últimos decenios. En concreto, en el área comarcal de Barcelona, según un estudio realizado en el Laboratorio de Urbanismo, se han contabilizado hasta un total de treinta y dos barrios afectando una superficie de suelo de más de 800 Has., cuya parte proporcional en el período 60-70 supuso un cuarto del nuevo suelo urbanizado en esta área.

Será precisamente con referencia especial al estudio realizado en el área de Barcelona, que

vamos a tratar determinadas cuestiones de este fenómeno en relación con el planteamiento del crecimiento residencial y sobre todo con las regulaciones que las políticas de vivienda convencionales contienen. Porque en la transgresión de las reglas establecidas podrá entenderse tanto una crítica a las mismas, como una valoración alternativa del papel que aquellas pudieran jugar en la previsión y control del crecimiento de la ciudad.

Así, los procesos de Urbanización Marginal en la comarca de Barcelona resultan contradecir las asignaciones de nuevo suelo urbano previsto por el planeamiento, ocupando zonas que debieran



Roquetas, Barcelona.

mantenerse como rústicas, agrícolas o de reserva para servicios. Esta aparente negación del papel normativo del planeamiento viene correspondida con la reafirmación del efecto valorizador que sobre el suelo aquél se produce favoreciendo así la lógica general de formación de plusvalías. Los barrios de U. M. son utilizados como solución de "emergencia" para resolver (?) las necesidades de vivienda más acuciantes, pero de hecho escasamente representan un aliviadero al déficit residencial y en cambio resultan actuar como auténticas avanzadas de la urbanización en la medida que el suelo menos "apto" para edificación acabará siendo reconocido como urbano y justificará la extensión de la expresada "calificación" a sus inmediaciones (los terrenos colindantes).

La interpretación del papel jugado por los barrios de Urbanización Marginal en la formación de plusvalías del suelo es fundamental respecto a los elementos definidos como rectores del crecimiento residencial (2); sin embargo, discutiremos aquí preferentemente determinados aspectos

(2) La exposición más completa y detallada puede verse en el estudio de M. de Solá-Morales (1974): "La Urbanización Marginal y la formación de plusvalías del suelo". PAPERS, núm. 3. Universidad Autónoma de Barcelona.

del desarrollo de los barrios y de sus mecanismos concretos de construcción material de especial significación.

En los barrios de U. M. la "vivienda" se produce según un proceso y unos operadores formalmente diferenciados de los establecidos para la vivienda convencional. Diferencia que supondrá unas relativas ventajas para los usuarios de la Urbanización Marginal y una flagrante contradicción para las regulaciones de vivienda y condiciones invariantes a tal efecto instauradas.

En aquellas áreas, la "vivienda" —conocida en algunos barrios con el nombre de "corea"— se inicia a partir de la obtención de unos mínimos derechos (venta ilegal u ocupación) sobre un pe-

organizadas para gestionar el disfrute de servicios municipalizados, reclamar la instalación de determinados equipamientos sociales, o constituirse en interlocutor oponente a los planes parciales de remodelación o "desarrollo" urbano que pretendan "regular" el futuro del sector.

Conviene destacar algunas diferencias fundamentales entre este proceso de consecución de la "vivienda" en los barrios de Urbanización Marginal y los mecanismos regulares a través de los que la vivienda masiva se viene produciendo y distribuyendo, como son: a) una mayor adaptación temporal en el primer proceso donde los usuarios deben aceptar unas pésimas condiciones de vivienda, frente a la imposibilidad de



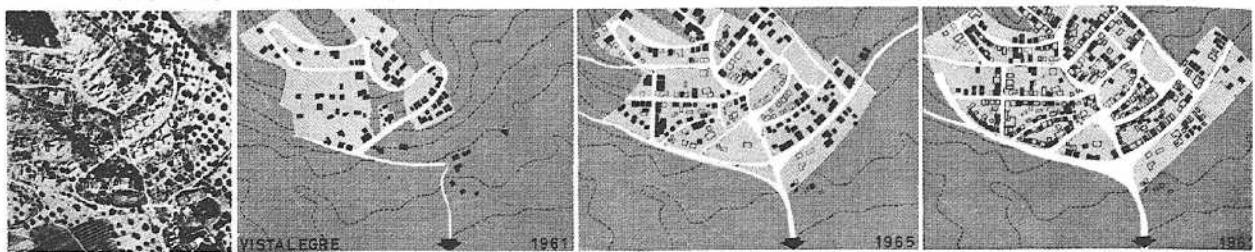
Valle de la Alegria, Santa Cruz de Tenerife.



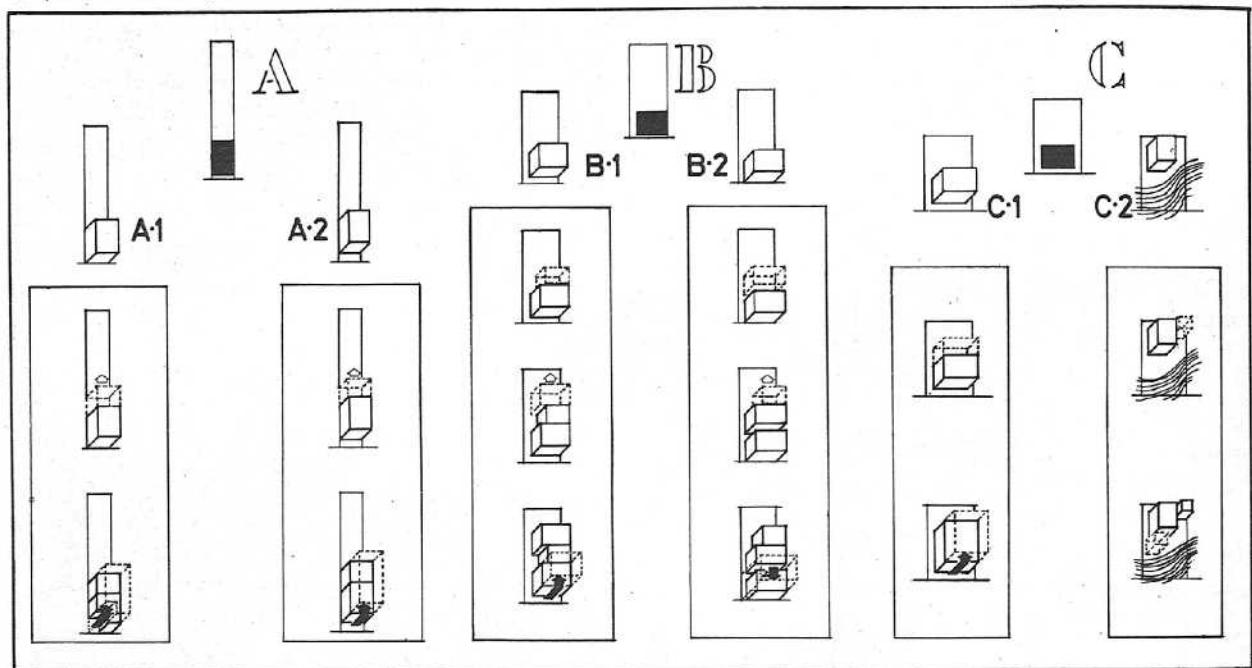
Brandoa, Lisboa.

dazo de suelo rústico sin ningún tipo de servicio, construyendo un volumen cúbico de proporción rectangular, de una superficie próxima a los veinte metros cuadrados, autoconstruido por el mismo usuario con ayuda de sus familias y amigos y que representa el espacio habitable durante el período de asentamiento más elemental. Luego, este módulo inicial se convierte en base del desarrollo ulterior de la vivienda. Y partiendo de aquella situación provisional en que el usuario obtiene un espacio mínimo donde albergarse y unas posibilidades de explotación rural del resto de la parcela, irá canalizando su capacidad de inversión en la mejora de la "vivienda" y en la anexión de otros cubículos a medida que el tamaño familiar vaya incrementando. Posteriormente, incluso, las demandas insatisfechas de la ciudad y sus mecanismos especulativos le inducen a aprovechar las plusvalías que se deducen de la adición de otros módulos en la zona trasera de la parcela, o bien levante sobre su propia vivienda. Estas subexplotaciones facilitan unos ingresos adicionales que permitirán costear la incorporación de algún servicio urbano en la casa (electricidad, desagüe, agua corriente, etc.). Serán los servicios la base de colaboración entre usuarios de la misma zona, que tomará estructuras más

conseguir otro alojamiento o frente a la rigidez que suponen las formas habituales de adjudicación de vivienda (la oferta de vivienda masiva puede catalogarse como el acceso a la propiedad a través de entradas "mínimas" y el compromiso dilatado a lo largo de quince o veinte años de satisfacer los pagos aplazados); b) una notable reducción de costos —a plazo inmediato y a escala individual— en los barrios de Urbanización Marginal, donde la "vivienda" vendrá producida con sistemas de autoconstrucción y ayuda mutua, con gran ahorro de mano de obra y sobre todo de costos financieros, de administración y de beneficios, entre otros; c) también debe apreciarse que la "vivienda" (corea) en la Urbanización Marginal resulta ser un producto bastante "flexible" —salvando las limitaciones ya aludidas— que se desarrolla con cierto paralelo respecto la evolución familiar y que permite una mayor correspondencia entre disponibilidad de recursos y tipo de alojamiento: la "vivienda" pasa de ser simple cobijo a vivienda ampliada, de ser unidad casi rural a una organización más urbana (téngase en cuenta la notable rigidez comparativa de la vivienda convencional en los bloques "modernos" donde el espacio viene configurado con independencia de las condiciones de



El proceso de ocupación y construcción del barrio de Vistalegre en Barcelona.



Variantes de evolución tipológica del proceso de Urbanización Marginal. Barcelona.



El barrio de U. M. (en el fondo de la imagen) como avanzada de la urbanización. Barcelona.

los usuarios, ciclo familiar, forma de vida, capacidad de consumo, etc., y que a lo sumo puede ser objeto de mejoras de confort o adaptaciones muy complementarias).

Esta breve referencia de diferenciación (3) no debiera entenderse como defensa del proceso de U. M. frente a los mecanismos regulares de producción y distribución de la vivienda de mercado, en cuanto aquél supone una precariedad y explotación adicional muy importantes para los usuarios que deben aceptarlo. Sin embargo, es a partir de este análisis comparativo del proceso de construcción, de los mecanismos de adjudicación, de la naturaleza del producto, que podrá

entenderse el valor dialéctico del proceso de Urbanización Marginal. Porque no sólo representa una forma de crecimiento urbano no controlada y desconocida por la Teoría Urbanística, sino que aún siguiendo pautas contradictorias a las establecidas, podrá ser entendida como una forma auténtica de construcción material de ciudad. Así permite confirmarlo el estudio realizado en Barcelona, donde a partir de una específica interpretación del *proceso tipológico* de las áreas de Urbanización Marginal puede demostrarse su papel primordial en la formación y desarrollo del barrio. Es a partir de la detección de una serie de analogías e invariantes comunes en el proceso, relativos a factores de gestión, racionales y culturales, que se puede formular una definición de tipo edificatorio que de un modo sintético exprese tanto el vínculo entre el proceso constructivo y la evolución familiar de los usuarios, como el paralelismo entre el desarrollo

(3) Un desglose comparativo de costes de las diferentes secuencias en la obtención de la vivienda en el caso de Barcelona se desarrolla en el capítulo: "La corea como vivienda" en la tesis doctoral del autor, de inminente publicación.



de las "viviendas" (coreas) y la formación urbanística del barrio. Vínculos, en parte ya comentados anteriormente, a los que debería añadirse la fundamental importancia del tipo edificatorio a lo largo de todo el proceso: la organización mínima de los lotes ya corresponde a una imagen previa..., la construcción del primer módulo, su posición en el lote, ya contienen las posibilidades de su transformación de los mínimos espacios comunes que se realizan a partir de la construcción física del edificio y sus evoluciones..., los primeros servicios se prevén y realizan según la lógica propia de la "vivienda"..., como pauta de participación del usuario en la casa y en el barrio, etc.

Este análisis permite entender la Urbanización Marginal como auténtica forma de crecimiento urbano, y más en concreto, como forma *generada y desarrollada a partir de su proceso tipológico*. Estos son componentes de la definición muy importantes, que nos permitirán establecer más adelante algunas nuevas hipótesis sobre el impacto de tal fenómeno en las políticas de vivienda. Y ello, en la medida en que este fenómeno representa tanto un *proceso físico material* diferenciado, como una *directa incidencia* de los protagonistas del déficit residencial en la resolución del mismo. De ahí nacerá la extrema potencialidad que a este proceso se le viene reconociendo, y la virtualidad que la discusión tipológica pueda plantear.

La Urbanización Marginal como Política de Vivienda «Alternativa»

Puede señalarse con cierta generalidad que los estudios sobre los casos de Urbanización Marginal y sobre todo su consideración comparada con las formas convencionales recientes de abordar la construcción de vivienda, han ido consolidando un conjunto de posturas que dejan de ver en este tipo de fenómenos, el suburbio de la miseria y la perversión, y pasan a reconocer en los mismos algunos valores hasta ahí desapercibidos. Por ejemplo: sobre el valor "funcional" respecto al sistema establecido, especialmente en situaciones de fuertes migraciones; sobre el vehículo de "integración" que puede suponer para el emigrante rural que así verifica su adaptación al medio urbano; sobre el efecto "distributivo" que representa por el menor coste de inversión estatal por familia beneficiada; sobre el cauce por el que la "organización" de sectores populares puede incidir en la mejora de sus condiciones de vida..., son nuevas vertientes de consideración.

Esta heterogeneidad de valores viene evidentemente correspondida por una variedad de líneas que si bien dejan de considerar la Urbanización Marginal como algo anómalo, pernicioso, a combatir, no comparten ya una interpretación única; y el fenómeno cobrará un sentido distinto y sobre todo unas medidas de tratamiento y de reinterpretación diferenciales para cada línea. Sin embargo, una tónica común a estas posturas será

aceptar el fenómeno como objeto susceptible de análisis y tratamiento; propagarlo, reconvertirlo, institucionalizarlo..., serán objetivos contrapuestos.

La amplitud del tema de las políticas para los barrios de Urbanización Marginal y de la definición de políticas a partir de la U. M., es considerable. Téngase presente la importancia del fenómeno propiamente tal, ya comentada, así como la abundancia de situaciones donde aquel tema resulta imprescindible: áreas con déficit de vivienda muy acuciantes, contextos de muy bajos recursos y tecnología muy escasa, y también en aquellas coyunturas donde se acepte o se requiera la intervención del usuario —de forma más individual o más conjunta— en la gestión de la vivienda.

El debate sobre el tema, pues, aunque escasamente formalizado, es candente. Pese al valor "alternativo" de este conjunto de políticas en nuestro contexto, ya podemos anticipar las dudas que sobre algunas deberán aportarse. Sin embargo, la observación —por más que superficial— de aquellas medidas nos permitirá acotar y contrastar el alcance de las mismas y calibrar su valor alternativo. Porque la adecuación y validez de las políticas propuestas vendrá en función del papel que desempeñan en el contexto económico social en que se implementan. En este sentido podrán establecerse tres bloques o líneas genéricas de propuestas —pese a las reducciones que ello entraña— en aras de su necesaria integrabilidad (4).

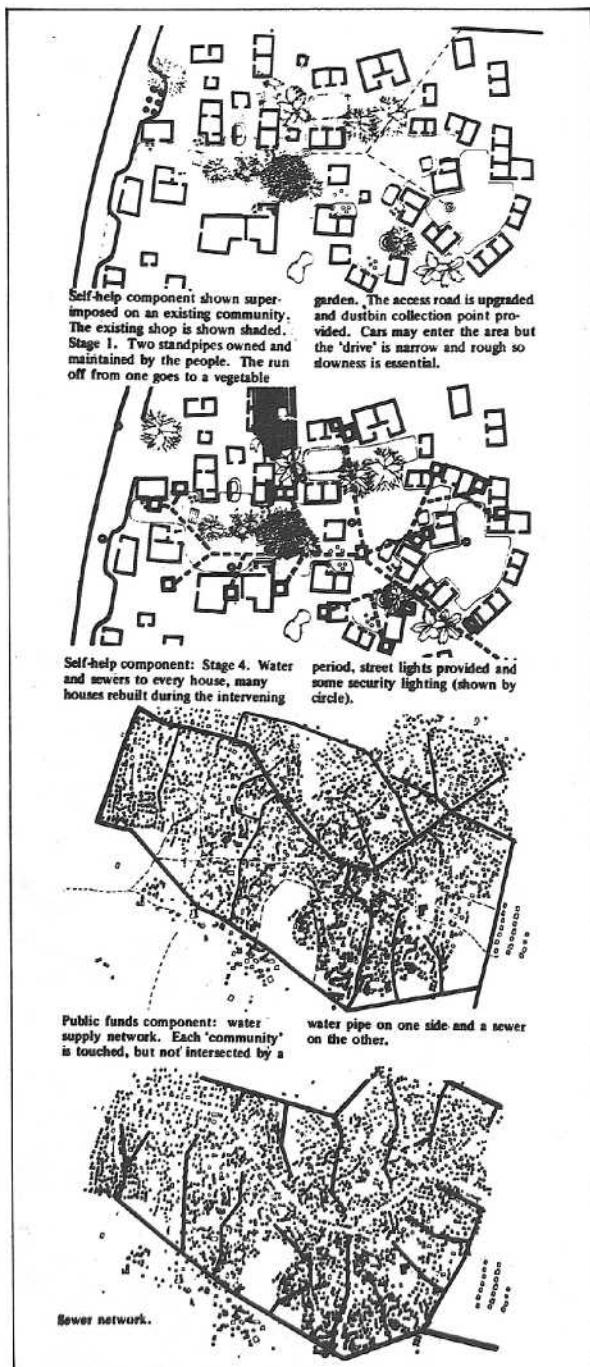
(4) Una versión gráficamente más documentada de este tema, puede verse en las publicaciones sobre "Urbanización Marginal". Laboratorio de Urbanismo. Monografías ETSAB, núm. 13 y 14. Barcelona.

Superbloques en Caracas y los "ranchos".



Así, tenganse presente tres aspectos contenidos y reseñados en el proceso de Urbanización Marginal que nos ofrecerán la pauta dominante y de definición de los diferentes tipos de políticas: paralelismo existente entre la evolución familiar y la de la vivienda; características de relativa autogestión que rige la construcción de la vivienda; y la significada intervención del usuario de forma más o menos organizada en la resolución del problema del alojamiento.

A) *Políticas asistencialistas*. Agruparía aquel tipo de propuestas que, de forma dominante, entiende que los procesos de Urbanización Marginal son el canal a partir del que el inmigrante puede realizar su propia casa y le sirve al mismo



Programas de asistencia a los barrios periféricos de Lusaka (Zambia). Pasan por la detección de grupos naturales y de la estructura de comunidades en el barrio.

tiempo de transición o integración al medio urbano. Esta línea tratará de canalizar ayudas comunitarias o equipamientos que permitan la continuación del proceso. Una vía de este tipo debe considerar las condiciones concretas en que se producen los barrios de Urbanización Marginal para evaluar el impacto efectivo de las medidas que se proponen (5). Porque, si bien la mejora del barrio es incuestionable, determinadas medidas de aparente beneficio pueden perjudicar notablemente el proceso: piénsese a modo de ejemplo en la realización de una rápida y obligada urbanización en muchos de nuestros barrios que expulsa de nuevo una gran parte de la población por "insolvencia" respecto al proceso. Por otro lado, pese a la importancia de este tipo de políticas, son tratamientos que en muchos casos pretenden fundamentalmente asegurar la confianza de los residentes y conseguir un cierto control sobre la población de los asentamientos "marginales", actuando, en este sentido, como mecanismo de integración política frente a posibles reivindicaciones conjuntas de empleo, vivienda, etc. (6). Pese al intento asistencial y de reequilibrio que pretende este tipo de políticas, su papel fundamental puede ser entendido como el intento de mantener el proceso U. M. funcional respecto al sistema establecido (7) evitando que se convierta en contradictorio con el mismo. Se trata de regular un proceso anómalo en situaciones que se pretenden irreversibles.

Este tipo de políticas han sido practicadas en la casi totalidad de países sudamericanos: los "Cuerpos de Paz" y otras instituciones similares son los mediadores (8).

(5) Véase en este sentido P. Andrews et alter (1973): "Squatters and the evolution of a life style". A. D., valorando el sentido de los barrios U. M. en Lusaka y los condicionantes indispensables de toda intervención.

(6) Como crítica a estas posturas puede verse el artículo de Diego Robles (1972): "Alternativas de desarrollo para las barriadas del Perú" en "Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina" (Hardoy y Geisse) S.I.A.P., Buenos Aires.

(7) En este sentido puede verse cómo es justificado el progreso continuo del barrio como medio para asegurar su estabilidad política. En la ponencia sobre "Colonización urbana no regulada: problemas que crea y criterios públicos al respecto" en el seminario de las Naciones Unidas de 1966 ("Seminario interregional sobre políticas de desarrollo y planificación en relación con la Urbanización") puede verse:

"Los habitantes en las colonias tipo "cabezas de puente" (que van evolucionando) se hallan demasiado absortos en su supervivencia para ser revolucionarios, ellos son habitantes de los "tugurios de la esperanza" no "los del desespero". Si el ambiente de esperanza desapareciese, si las expectativas se frustrasen, podrían ocurrir los motines populares que se pronostican (...) Más que un "cinturón de miseria" formado por desposeídos que sólo esperan la chispa revolucionaria para destruir las ciudadelas de la sociedad que circundan, las colonias pudieran describirse con mayor exactitud como "cinturones sociales de seguridad". Sin embargo, mátese la esperanza y entonces sí que la situación bien puede llegar a cambiar..."

(8) En este sentido, resulta muy expresivo el artículo de A. Rodríguez, G. Riofrío, E. Welsh (1972): "De invasores a invadidos" en la revista EURE, núm. 4. Santiago de Chile.



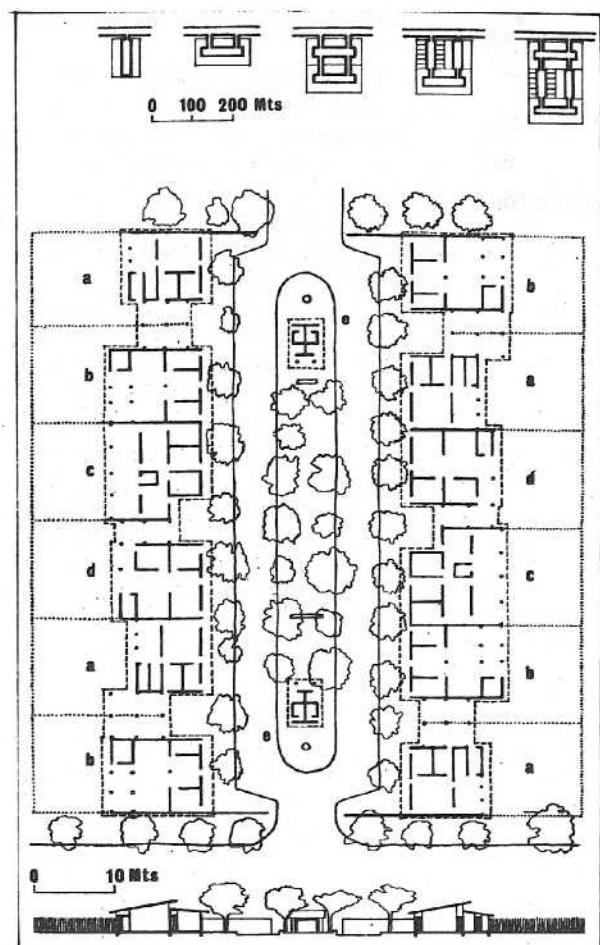
B) *Políticas de autoconstrucción.* Esta segunda línea pone su acento en el valor de los procesos de Urbanización Marginal respecto a las políticas de vivienda convencionales aplicadas en contextos de recursos escasos (9). Suele tener su origen en los estudios más completos sobre el proceso de formación y desarrollo de los barrios "marginales" y tienden a llevar asociadas propuestas técnicas de ordenación del proceso. Posturas cuya posición dominante será de resolver el problema controlando el proceso desde el inicio y que consideran la autogestión individual del usuario en la realización de su "vivienda" como clave fundamental.

Han sido múltiples los intentos de canalizar o institucionalizar de algún modo el proceso o los elementos del proceso U. M. a través de la proyección *ex novo* del mismo. Los menores costes de inversión y la probada experiencia de los mecanismos de autoconstrucción habrán sido las guías fundamentales. También está presente el canal de "integración" urbana para el inmigrante, como soporte ideológico de las propuestas, pero aquí resulta específica —en exceso— la importancia otorgada al proceso físico y a los elementos materiales a partir de los que se realiza la construcción del barrio. Ahí puede estar justificado tanto la abundancia de este tipo de propuestas, como la base de su debilidad que se discutirá más adelante.

Resulta difícil establecer una referencia completa de estudios y propuestas constitutivos de esta línea; sin embargo, por la difusión e importancia de sus trabajos resulta imprescindible apuntar a Ch. Abrams (10) en su interpretación general de los problemas de vivienda a amplia escala, ponderando los elementos concretos que intervienen en el proceso de urbanización. Fundamentado en una postura próxima a la anterior y reforzada por los estudios empíricos realizados en Sudamérica, cabe destacar los artículos de J. C. Turner, que plantea una postura abiertamente crítica respecto a los programas convencionales de vivienda, que viene formulada como

(9) Se trata como antes ya se ha apuntado, de las políticas de construcción de viviendas que parten de un concepto de vivienda como producto final cerrado en sí mismo, que arrancan de unos "standards" promedio como datos fundamentales y cuyo proceso constructivo viene definido por alguna de las modalidades de "construcción de coste reducido". El contraste que estos sistemas están ofreciendo en situaciones de muy escasos recursos puede ser ya tópico; en cualquier caso puede citarse (A. Dietz, M. M. Koth, J. A. Silva (1965): "Housing in Latin America" MIT Report núm. 1, Cambridge), la experiencia de los "superbloques" de Caracas, de quince pisos de altura, construidos a mitad de la década de los años 50, para erradicar un barric de "ranchos" (fenómeno U. M.). La propia demanda de mano de obra necesitada para tal construcción favoreció una emigración y desarrollo de "ranchos" superior a los que iba a anular. Pero, sobre todo, las condiciones de vida que ofrecían a la familia inmigrante aquellos apartamentos reducidos organizados verticalmente, eran aceptadas con dificultad. Por otro lado, los costes de financiación de la inversión recaían sobre las instituciones del Estado y limitaban, por tanto, la magnitud de la actuación.

(10) Debe ser referencia obligada su obra general Ch. Abrams (1966): "Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World", MIT Press, Cambridge.



Ciudad Guayana.

casi-propuestas-alternativas y que durante la década de los sesenta representa la pauta soporte de las "propuestas realistas de intervención" en los países subdesarrollados (11). En el mismo sen-

(11) A pesar de ser un factor constante en los trabajos de J. C. Turner destacan principalmente, J. C. Turner y R. Goetze (1966): "Environment Security and Housing Input" Carnegie Review, Oct.; así como J. C. Turner (1966): "Asentamientos urbanos no regulados", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación (CENDES), núm. 36, Caracas. Y sobre todo el número especial de A. D. en 1963 dedicado a este fenómeno en el contexto sudamericano, en especial el caso de Perú.

Entre los extremos a destacar, para presentar esta línea, deben señalarse:

1) "Que los principales recursos a considerar por un programa de vivienda son los ahorros, la iniciativa, la habilidad y el tiempo libre de la gente a que va dirigido."

2) "De este modo pueden conseguirse las mayores inversiones globales (públicas o privadas) con menor inversión pública, en el caso de países pobres."

3) Estas afirmaciones toman entidad señalando determinadas prioridades:

- "Prioridad de los servicios vinculados a la ocupación (acceso distribuido a: agua, alimentos, materiales de construcción, transporte público.)"
- "Provisión de mercado y escuelas en fase inmediata que aumenten la seguridad del usuario y reduzcan los gastos e inconvenientes que reporta su ausencia."
- "Edificación propiamente tal (a través de la vivienda evolutiva.)"
- "Finalmente los servicios de agua, alumbrado, desagües que den confort y no seguridad." (Elementos que por otro lado son los primarios en los programas convencionales).

tido, deben apuntarse los trabajos de Lisa Peattie (12).

Esta línea constituida por los estudios señalados, está llegando a definirse como una teoría autosustentada sobre el *habitat* como muestran los más recientes trabajos sobre todo de J. C. Turner (13). De otra forma los análisis propuestos que comparten aquel tipo de posturas son múltiples y existen estudios en contextos muy diferenciados (14).

Se definía el bloque de propuestas como la previsión y control del proceso, de forma que pueda realizarse la autogestión y la autofinanciación por parte de los usuarios. Según los elementos del proceso material de construcción del barrio que considere fundamentales la intervención pueden agruparse las propuestas. Estas ofrecerán un espectro que recoge desde aquellas que cifran su importancia en las condiciones de dominio del suelo, a otras en el proceso de parcelación, al esquema de módulos de servicios mínimos, y por fin el intento de encadenar el sistema de construcción de la vivienda evolutiva:

B.1. Propuestas a partir de la regulación del dominio del suelo.—Serían aquellas leyes o regulaciones que establecen como criterio fundamental el controlar la asignación del derecho del suelo. En estas situaciones se trata propiamente de una política de suelo, con su parcelación y asignación de la que se controla específicamente las condiciones de su dominio

La difusión de los trabajos de J. C. Turner es ya muy amplia en la actualidad. Un mayor conocimiento de esta postura pueden ofrecerlo los dos artículos: "Barreras y canales para el desarrollo de la vivienda en los países de modernización" y "Una nueva visión del déficit de vivienda" publicados en "El crecimiento de las ciudades". Barcelona, 1972.

(12) Como formulación general de esta línea puede entresacarse de sus textos:

"La vivienda —señala— es (para los países avanzados) una "máquina de vivir", pero, sobre todo, una concentración de recursos (factor fundamental en los usuarios con escaso nivel de renta y seguridades)."

"Los standards de la vivienda son menos importantes que el acceso a las oportunidades, sobre todo en las fases de aclimatación de los usuarios a nuevas formas de vida."

"La vivienda debe ser entendida como seguridad. La confianza en la propiedad, pero no tanto en la propiedad del suelo como propiedad legalizada formalmente, sino como uso establecido y no discutido de la casa y de sus servicios."

Vid. L. R. Peattie (1965): "Shaping and Urban Future", MIT Press. Cambridge. L. R. Peattie (1966): "Social Issues in Housing", Joint Center for Urban Studies. MIT Press.

(13) Como ejemplo debe citarse J. C. Turner, R. Fichter (1972): "Freedom to build", N. Y., donde aquellos factores aludidos sufren un test de universalidad. En la misma línea se dirigen los trabajos en vías de inminente publicación en *Architectural Design*.

(14) A modo de referencia pueden señalarse los trabajos de A. Romanos en la periferia de Atenas. Vid. A. Romanos (1966): "Illegal Settlements in Athens" en "Shelter and Society", Londres. Y también A. Romanos (1970): "Squatter Housing", A. A. Q. Londres.

Igualmente cabe destacar en Lusaka: P. Andrew et alt. (1974): op. cit. Así como en Delhi: D. V. Rao (1974): "Housing of squatters in Delhi: search for a solution". Ekistics.

en cada momento del proceso. Por lo demás va complementado por un proceso de autoconstrucción, o de ayudas estatales a la edificación. Suele corresponder a actuaciones que pretenden expropiar suelo en la periferia de las ciudades, donde se desarrollarán los barrios, y establecen los criterios y compromisos que deberán cumplir los futuros usuarios. Cabe señalar que se trata de un suelo localizado y con características aptas para imponer unas condiciones que constriñan, pero que dinamizan aquel proceso.

A modo de ejemplo se puede citar el caso de Ciudad Guayana (15) que si bien corresponde a una estrategia de crecimiento de nueva población industrial dedicada a actividades extractivas, resultan de gran interés las condiciones de cesión de suelo. Se aceptan los "ranchos" como forma de crecimiento residencial y se promete la seguridad de tenencia del suelo para estimular la inversión y la mejora de la vivienda, pero el título del suelo no se adjudica hasta que la vivienda ha quedado construida. Para ello se arbitraron ciertas medidas de suministro de materiales y de asistencia técnica, así como se favorecían y compensaban las ayudas mutuas. Por otro lado esta gestión del suelo permitía ciertos ajustes en el barrio durante el período de construcción, indemnizando la edificación y asignándole otra parcela.

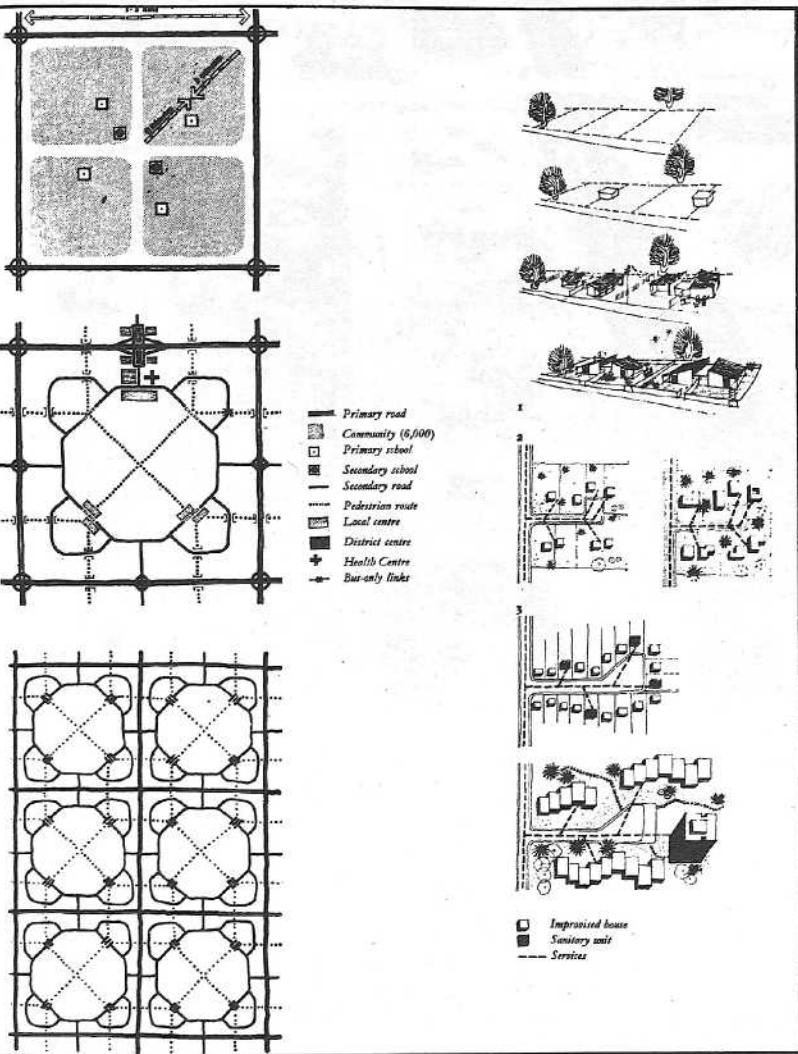
B.2. Propuestas de parcelación de suelo con estructura elemental de servicios.—Serán propiamente las actuaciones de preparación de suelo, con una distribución mínima del acceso, y concentrando en unos puntos los servicios más indispensables. Igualmente el sistema de autoconstrucción puede ser muy diverso y en este caso la operación fundamental será el control y la asignación de la parcelación y la distribución de los espacios comunes.

Como ejemplo podría señalarse el proyecto de nueva ciudad de cuatrocientos mil habitantes en el valle de Tuy Medio (16) en Venezuela, contigua a dos pequeños núcleos existentes. Para lo cual se proponen diferentes estrategias de crecimiento sobre un esquema básico de red de distribución y de servicios fijo. Se trata de una malla básica de circulación cada kilómetro y medio que delimita unas islas de este tamaño al interno de las cuales se precisa la distribución del transporte públ-

(15) Como referencias sintéticas al caso de C. Guayana pueden verse: J. C. Turner (1963): "Aided housing in a New Industrial City", A. D. Londres. Agosto; A. Penfold (1969): "Ciudad Guayana", A. D. Londres, Agosto.

(16) Revista Nacional de Arquitectura (1972): "La nueva ciudad de Tuy Medio", núm. 158, Madrid. Febrero.

Alan Turner (1969): "Tuy Medio" A. D. Londres. Agosto. Proyecto realizado por un equipo compuesto por Llewlyn-Davies, W. Bor, A. Turner y otros. En sentido similar debe ser considerado el proyecto de "El Tablazo", descrito por J. Smulian en el mismo número.



Propuesta para Tuy Medio.

co, los equipamientos indispensables y el esquema de parcelación a base de lotes profundos.

Otro ejemplo puede ser la barriada de Chancay en Perú (17), como caso de invasión preparada por el Peace Corps y con ayuda técnica gubernamental, que realiza la distribución de suelo y prevé la instalación de servicios. La barriada estaba prevista para 5.000 personas y, sin embargo, fue ocupada tan solo por cien familias. Las parcelas —en su mayoría— fueron compradas por familias que vivían en las zonas degradadas del centro como reserva o especulación. En este caso son las condiciones de dominio del suelo las que impiden la formación y desarrollo del barrio.

Otro caso a considerar en este grupo serían los casos de utilización de este tipo de política como "relocación" de usuarios en otro sector. Sería el caso de Bras de Pina (18) rea-

(17) M. Grenfell y D. Robles Rivas (1968): "Squatters in Peru" en "The Pedestrian and the City". (D. Lewis ed.)

(18) C. Nelson (1971): "The possibilities of developing policies supporting autonomous housing action in underdeveloped countries: The Bras de Pina." (Mimeo).

lizado por CODESCO en 1964, con asistencia técnica y constructiva que permitía a los antiguos usuarios de parcelas céntricas construirse otra vivienda nueva en la periferia, para lo cual se les asignaba el derecho sobre una parcela ya preparada.

B.3. Propuestas de desarrollo a partir de la provisión de un módulo de servicio inicial.

En el límite inferior deberán incluirse aquellas situaciones en que lo fundamental es proporcionar un módulo inicial como espacio mínimo de albergue muy rudimentario, a partir del que se potenciará el futuro desarrollo. En otros casos la propuesta regula también cierto dominio del suelo y establece unos servicios a la parcelación. En esta última situación se construye o provee la instalación de un elemento inicial que contiene los servicios indispensables a la vivienda que se autoconstruirá y desarrollará alrededor del primer módulo.

La primera situación corresponderá a propuestas en contextos donde la escasez de recursos es muy acusada o como respuesta a condiciones de emergencia. El caso límite es la utilización de tuberías de drenaje como cobijo elemental mínimo, como en determinadas zonas de Calcuta (19). Como ejemplo de módulo mínimo de provisión podría ser la entrega de elementos muy económicos que delimiten un espacio construido que sirva como albergue inicial sin servicios, a partir del que vaya generándose la casa. Tal sería el ejemplo del sistema de "igloos", cáscaras semiesféricas de cinco metros de diámetro producidas por Bayer y aplicadas en Perú (20), en situaciones catastróficas motivadas por terremotos.

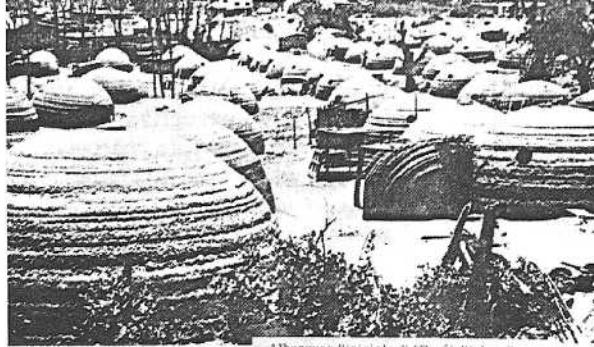
Respecto a la segunda situación, existen multitud de propuestas de este tipo. Pueden citarse por su antigüedad las barriadas de "Valdivieso" (21) y "Condevilla Señor" en Lima, que consisten en el suministro de un mínimo servicio provisional en un lote permanente. En este caso, la propuesta consistía en la instalación de un grifo de agua potable en el fondo de la parcela, que por otro lado está cercada con un muro permanente, el cual permitiría la construcción futura de la vivienda.

Con características diferenciales, pero den-

(19) M. Charney (1972): "Low income housing", A. D. Londres. Enero.

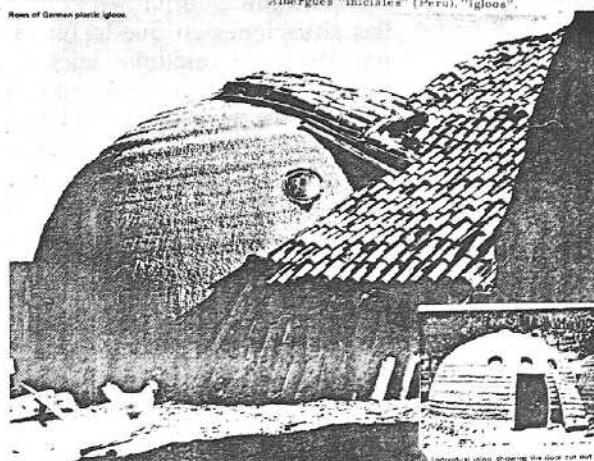
(20) Respecto a esta experiencia puede verse: Cosmorama (1970): "Foam Domes", A. D. Londres, octubre. G. Marking (1971): "Emergency housing Peru", A. D. Londres, mayo. Suha Ozkan (1972): "Foam home to a dome", A. D. Londres, mayo. En estos trabajos se muestra la evolución de los "igloos"; en la medida en que se convierten en un elemento extraño a los sistemas tradicionales de construcción, van siendo transformados y anulados.

(21) J. C. Turner (1963): "Minimal government aided settlements", A. D. Londres, agosto.



Rows of German plastic igloos.

Albergues "iniciales" (Perú), "igloos".



Sistema de "igloos" como albergue inicial. Perú.



Proyecto Valdivieso, Lima (Foto J. Turner).

La casa evoluciona desde el centro de la parcela hacia la fachada. La imagen muestra la precariedad y las dificultades del desarrollo residencial en el momento de la construcción de la alcantarilla y desagües.

tro de este mismo grupo, deberían considerarse las "mediaguas" (22) (módulo provisional de madera con piso de tierra) de la "Operación Invierno" puesta en práctica por el Gobierno de la U. P. en Chile. Llevan incorporados los servicios más elementales (grifos de agua potable, electricidad) y debía realizarse previamente el trazado y una mínima consolidación de las calles.

B.4. Propuestas que toman como tipo base la vivienda evolutiva.—Serían aquellas políticas que observando la racionalidad interna de los procesos de Urbanización Marginal en relación con los mecanismos de financiación y aprovechamiento de los escasos recursos de los grupos sociales económicamente más débiles, proponen facilitar este proceso a partir de la construcción de una vivienda mínima en un lote configurado adecuadamente para que aquélla pueda ir evolucionando. En principio puede parecer el grupo de propuestas más completo en la medida que intervienen directamente en la manera cómo ha de realizarse el producto final: la vivienda. Aquí la interpretación del proceso tipológico toma como eje fundamental de propuesta la preparación y previsión del desarrollo de la parcela y de la vivienda, pero sobre todo consolidando la imagen individualizada y desagregada que de aquel proceso una visión funcionalista pueda extraer.

(22) Vid. E. Pastrana, M. Threfall (1974): "Pan, Techo y Poder: El movimiento de pobladores en Chile (1970-73)". Ed. S.I.A.P., Buenos Aires.

Los ejemplos que pueden clasificarse en este grupo son muy numerosos, ya que existen gran variedad de propuestas de intervención arquitectónica basada en la definición de pautas mínimas a partir de las que se desarrolla la autoconstrucción y edificación evolutiva de la vivienda.

Una acotación necesaria debe hacerse respecto a las políticas de vivienda transitoria y provisional en países de tecnología avanzada para hacer frente a cataclismos o bien en los programas de reconstrucción posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En este sentido cabría destacar las propuestas de Le Corbusier de "Unité d'Habitation Transitoire" en 1944, con un sistema de organización muy económico en infraestructura, así como las variadas patentes de "casas mínimas" prefabricadas de forma modular o compacta, metálicas o de hormigón, que formaron auténticos campamentos en las periferias de las ciudades occidentales. Son de señalar las características de "transitoriedad", "coste elevado" y "gestión pública concentrada", que han presidido este tipo de actuaciones, porque los intentos de transcripción directa de estas experiencias a otros países han adolecido de inconvenientes parecidos a los de la vivienda masiva convencional, a los que debe añadirse los de convertir en definitiva una vivienda mínima transitoria (23).

(23) Puede verse, entre otros, el ejemplo de Villa Socorro en Medellín: H. Caminos, J. C. Turner, J. A. Steffian (1969): "Urban dwellings environment". MIT, Cambridge.

Sin embargo, cabe señalar el impacto de la utilización de casas mínimas como módulo de vivienda rural en zonas de muy baja densidad, así como la adopción de proyectos o patentes industriales de prefabricación residencial, encaminando las ayudas públicas al proceso de construcción o adquisición a través de facilidades en la financiación, formación de cooperativas, etc. (24).

La experiencia de las propuestas de vivienda transitoria señalada aquí por la importancia que ha tomado en las últimas décadas y por su aparente proximidad con el tema que se discute, debe ser considerada igualmente como una vía de gran interés a modo de complemento de cualquier política alternativa.

Recuperando la línea de las propuestas basadas en la vivienda evolutiva debe destacarse como precursor de este tipo de política la propuesta de Le Corbusier para Barcelona, en 1933, que consistía en la parcelación de una isla de 400 × 400 metros de casitas individuales muy compactas destinadas a inmigrantes, a partir de cuya evolución se podían alcanzar densidades próximas a los 1.000 habitantes por hectárea (25).

Así pues, las políticas basadas en una predefinición de la vivienda tal como se acepta fuera del prototipo de evolución deseada, han tenido multitud de adeptos sobre todo a partir de las últimas décadas, y se han convertido en el sistema fundamental que guía las políticas de vivienda en los países de escasos recursos y con índice de crecimiento de la población urbana muy altos.

Como muestra de la extensión de este tipo de tratamiento en países del continente africano y asiático, pueden citarse los recientes ejemplos de: Los programas de vivienda de bajo coste en las inmediaciones de Nairobi (26), así como las realizaciones en el sector de Kibera en las proximidades de la misma ciudad (27) que comprende un esquema experimental de desarrollo de 214 unidades de muy baja altura diseñadas en 1970.

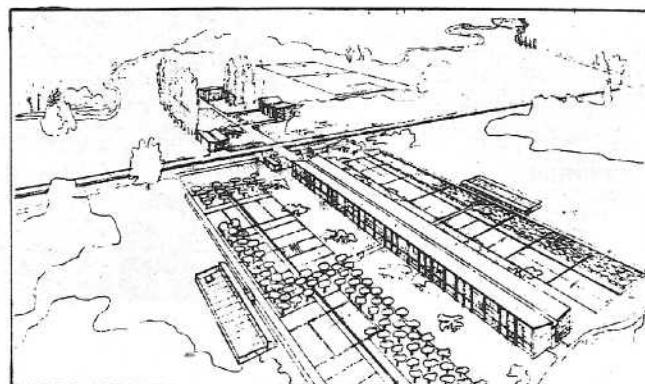
La propuesta consiste en la definición de unos lotes cuadrados en los que la edificación se desarrollará en torno a un patio central, que a su vez forman "clusters" (grupos de doce parcelas alrededor de una plaza). Con esta disposición se conseguirían densidades

(24) Véase en este sentido A. San Martín (1972): "Las fábricas de viviendas populares: una experiencia de participación". Eure, núm. 4. Santiago de Chile.

(25) Vid., por ejemplo, M. Jardot (1960): "Le Corbusier". Ed. Vicent, París.

(26) Ampliamente detallado en H. Caminos, R. Goethert, P. Patel, G. Cattoni (1973): "A progressive development proposal: Dándora, Nairobi, Kenya". Ekistics, Sep., así como T. Chana, H. Morrison (1973): "Housing system in the low income sector for Nairobi". Ekistics. Sept.

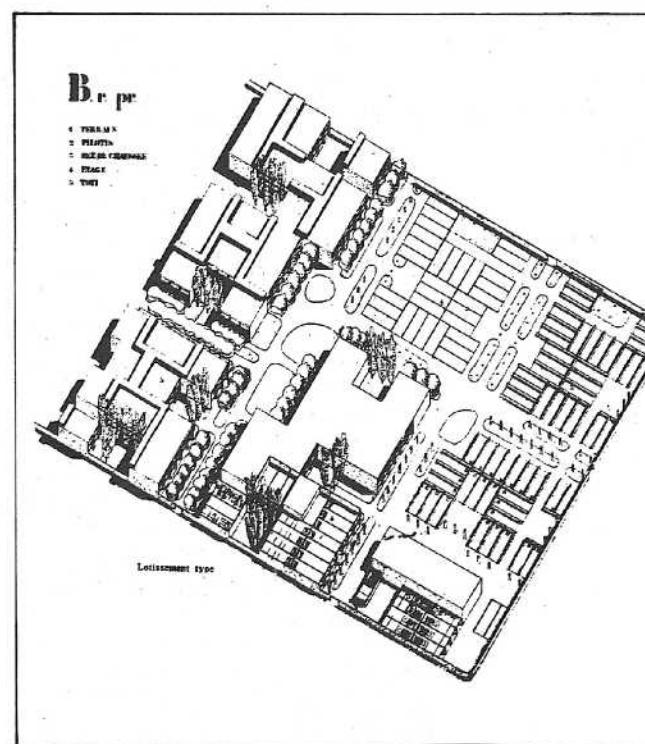
(27) A. Wuensche (1974): "Low Cost Cluster Housing. Kibera. Nairobi", A. D. Londres. Mayo.



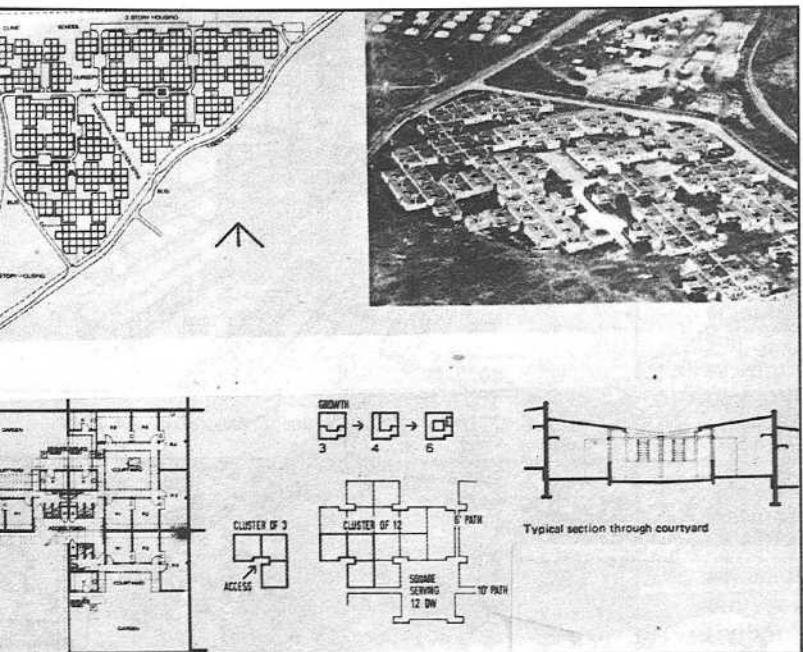
Le Corbusier, "Unité d'Habitation Transitoire" en 1944.



Viviendas transitorias en las periferias europeas durante la postguerra.



Propuesta de Le Corbusier para Barcelona en 1933. Esquema de parcelación destinada a trabajadores recién inmigrados. Toma la red de calles principales con ejes a 400 metros, ya propuesto por el Plan Gatepac-Le Corbusier. Adopta un sistema de parcelación profunda con fachada de 3,5 metros, y puede desarrollarse en tres pisos de altura.



Propuestas en Kibera (Nairobi). Esquema de agrupación de cruz de parcelas cuadradas, cuyo desarrollo se apoya en un patio central.

de utilización del suelo muy altas manteniendo una estructura de organización clara, a través de los pasos que conectan las plazas entre sí. El sistema de construcción está basado en un sistema de paneles de hormigón que permite la consecución de paredes y techo de manera rápida y económica.

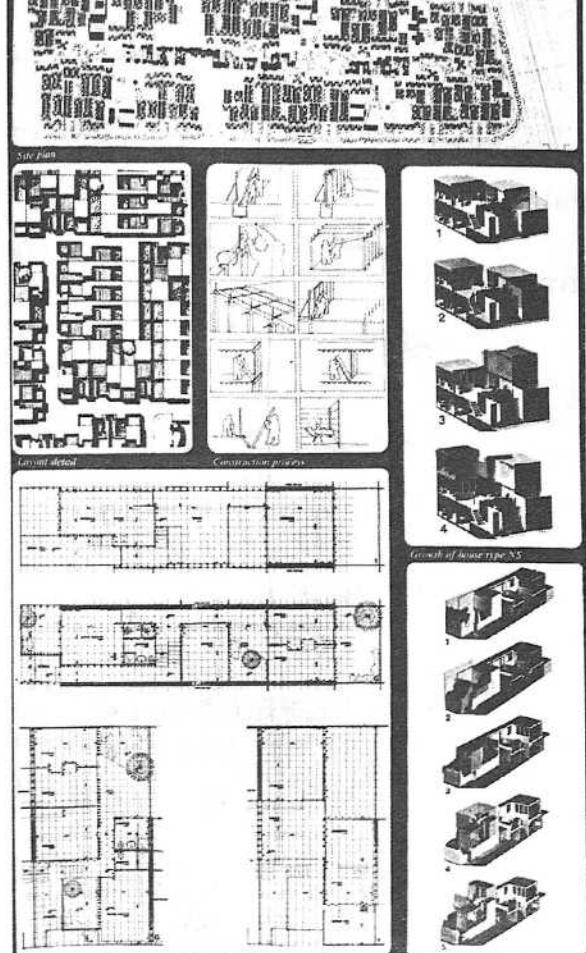
También deben citarse las consideraciones de Ch. Correa (28) en relación con el desarrollo de la ciudad de Bombay. Acepta la participación del usuario en la autoconstrucción de la vivienda a través de los sistemas de edificación de baja altura y alta densidad como el anteriormente descrito, y propone su adaptación a la toma de decisión respecto a los elementos de la estructura urbana ("self help city").

Pero fundamentalmente es en los países sudamericanos donde esta línea ha tenido más adeptos. En este contexto debe señalarse como ejemplo de discusión de este tipo de propuestas el conocido concurso PREVI-de Lima, convocado en 1969 entre un grupo de profesionales destacados, para la elaboración de un conjunto prototípico de 1.500 viviendas individualizadas de coste reducido en baja altura, en una extensión aproximada de 40 hectáreas, situada a unos ocho kilómetros al norte de Lima (29).

(28) Ch. Correa (1974): "The New Bombay: Self help City". A. D., Londres. Enero.

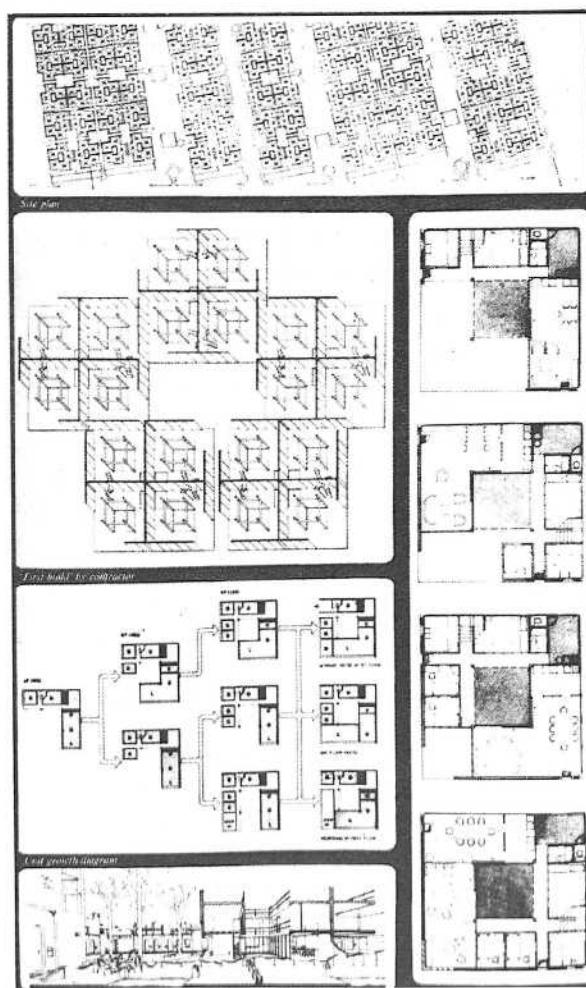
(29) Una exposición sistemática aunque resumida de los proyectos presentados por los participantes internacionales puede verse en el número monográfico de Architectural Design, de abril de 1970. Sin embargo, los proyectos realizados por los arquitectos peruanos han tenido una difusión más escasa.

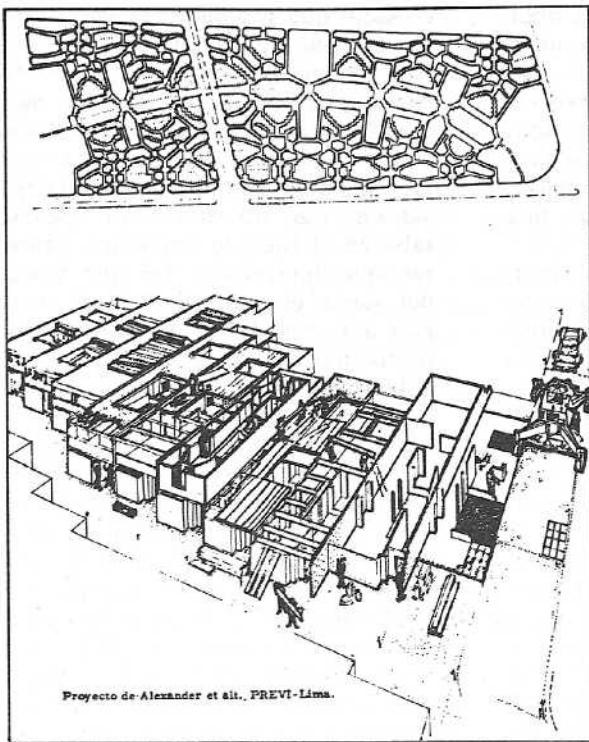
Los proyectos premiados están en fase de construcción experimental, para analizar el proceso constructivo más adecuado y evaluar costes unitarios. Puede verse un comentario reciente sobre lo puesto en marcha de tales realizaciones en A. D., enero 1974.



Propuesta Atelier V. PREVI-Lima.

Propuesta J. Stirling. PREVI-Lima.





Propuesta de Alexander et alt. PREVI-Lima.

Las viviendas concebidas debían estar entre 80 y 120 m², y debían ser entendidas "no como entidad fija, sino como estructura con un ciclo de evolución". Este concurso define el marco de posibilidades y combinaciones técnicas del diseño de la vivienda evolutiva como tema.

Los proyectos presentados plantean por lo general el estudio y la evolución de la vivienda tipo como criterio fundamental, aceptando las pautas que regían el proceso tipológico de los barrios de coreas. Sobre esta idea de vivienda se proponen las organizaciones y soluciones constructivas más variadas: desde la utilización racionalizada de los materiales tradicionales (proyecto de Alexander), a la propuesta de sistemas industrializados de nivel medio (Atelier V), a la utilización de sistemas tecnológicos muy apurados (H. Ohl). La significación atribuida a la vivienda en casi todos los proyectos no viene correspondida —salvo en contados casos— por una propuesta de los elementos de urbanización como parece pudieran exigir los principios que informan tal tipo de políticas, en el sentido que la vivienda se autoconstruía a partir de la estructura o esquema prediseñado, pero el barrio también se equipaba, urbanizaba y mejoraba a partir de la acción comunitaria o conjunta de los usuarios; de este modo los espacios urbanos, en principio concebidos como residuales, pasarían a ser en el futuro la estructura de la organización de los servicios urbanos. En cambio, los criterios de agrupación más comunes fueron las ideas de unidad vecinal o

viviendas nucleadas, resultando las propuestas sobre trama urbana mucho más débiles.

Una mínima referencia a los proyectos puede mostrar el abanico de propuestas. Es significativo señalar los proyectos ganadores a juicio del Jurado:

— Propuesta presentada por el Atelier V, corresponde a la idea convencional de vivienda suburbana europea, utilizando un sistema de construcción por paneles autoportantes. Las parcelas se organizan formando bandas con una disposición muy fortuita.

— Proyecto de Kikutake y Maki, plantea el desarrollo de la vivienda en lote estrecho con un módulo de servicios longitudinal y que alimenta el patio y demás dependencias. La disposición de las parcelas adolece de los defectos del anterior (30).

— Propuesta de Herbert Ohl, de edificación muy compacta a través de sistemas tecnológicos muy avanzados y donde el esquema de acceso es utilizado como soporte del sistema de construcción. Se trata fundamentalmente de un sistema de producción de espacio habitable, donde la compartimentación, servicios y accesos son complementarios y accidentales. Proyecto muy polémico en la discusión sobre el nivel tecnológico de las propuestas en situaciones con un nivel de desarrollo industrial relativamente bajo.

Otras propuestas no premiadas por el Jurado, pero de significada contribución:

— El proyecto del grupo colombiano de Semper, acepta la idea de vivienda tradicional que desarrolla en lotes cuadrados. El sistema constructivo puede resultar muy abierto, y su agrupación se apoya en la definición de unidades de unas quinientas viviendas con el equipamiento localizado.

— La propuesta de J. Stirling, se apoya también en el esquema de parcelación cuadrada, cuya edificación se plantea alrededor de un patio central, el cual viene definido desde el momento inicial a través de una estructura aporticada que permite ocupar intensivamente la parcela según los sistemas constructivos tradicionales. Las viviendas vienen agrupadas en torno a unos patios o plazas comunes que a su vez resultan articuladas respecto al esquema de estructura urbana general. Este último aspecto convierte este proyecto en una de las propuestas interesantes del concurso, en la medida que ofrece una organización urbana y una distribución de los servicios de la ciudad (comercio, escuelas, etc.) muy clara y que resulta polémica respecto a las anteriores. Porque la utilización del proceso de construc-

(30) La evolución de este proyecto premiado puede verse en los esquemas reproducidos recientemente en "News from PREVI", A. D., núm. I (1974).

ción paulatina no debiera implicar la organización de las viviendas en situaciones prácticamente tribales, como parece desprendese de las propuestas de "grupos cerrados", "autónomos" en otros proyectos; en cambio una disposición de los elementos comunes más abiertos supone probablemente una utilización de los mismos, más urbana.

Enfasis en la estructura urbana de soporte de las viviendas evolutivas como criterio a señalar en la propuesta de los arquitectos Iñíguez y Vázquez al mismo concurso (31).

— El proyecto del grupo de Alexander (32) de notable interés por el análisis sobre el tipo de vivienda y la definición de cada uno de sus elementos en relación con las necesidades y cambios del tipo de usuarios. El sistema constructivo está basado también en la adopción de los sistemas tradicionales que se racionalizan y adecúan al proceso de autoconstrucción. La organización del barrio sigue un criterio de segregación entre el tráfico rodado y el peatonal demasiado estricto, que al superponerse con un esquema de parcelación muy fragmentado da como resultado una estructura urbana más dudosa.

Esta propuesta de indudable interés como estudio metodológico de la vivienda y de los elementos de proyectación de la misma, puede ser tomada como ejemplo claro de la *transcripción e institucionalización* de las características analizadas en los barrios de Urbanización Marginal.

El tipo de propuestas comentadas venía apoyado en estudios realizados sobre los barrios de U. M. existentes y tomaba el análisis minucioso y desagregado del proceso de desarrollo y evolución como criterio básico de proposición, valorando el comportamiento agregado y el impacto general de estas políticas como adición de una multitud atomizada de procesos controlados. Tomada esta opción, el tema viene resuelto como un proyecto de diseño en que se trata de proporcionar una corrección técnica al proceso que se simula de antemano. No será casual que en esta línea se canalicen gran parte de los ensayos técnicos y arquitectónicos de las soluciones (entendidas como utopías semiinconscientes) que debieran ejecutarse para corregir para siempre aquellos problemas. De este modo de autoconstrucción, la necesidad de atribuir un dominio sobre

(31) Propuesta ampliamente detallada en el núm. 91 de la revista Hogar y Arquitectura. J. L. Iñíguez de Onzoño y A. Vázquez de Castro (1970): "Proyecto de viviendas de bajo costo".

(32) Proyecto ampliamente difundido a través del libro: Center for Environmental Structure (1969): "Houses generated by patterns", CES, Berkeley. También puede verse un resumen en C. Alexander, S. Hirshew, S. Ishikawa, C. Coffin, S. Angel (1972): "Viviendas generadas por patrones" en "El crecimiento de las ciudades" (D. Lewis, Ed.), G. Gili. Barcelona.

el suelo que promueva la inversión de la familia usuaria en su vivienda, etc., se convierte en pauta común a este tipo de políticas. Por este camino parecería que pudiera hablarse de una auténtica autonomía de los procesos de autoconstrucción y de autofinanciación respecto a los mecanismos económicos y sociales establecidos; sin embargo no es así, ya que como se apuntaba en el caso de Barcelona, tanto los operadores que intervienen (el que vende el dominio del suelo, el autoconstructor, etc.), como la lógica a través de la que se relacionan, tienden a reproducir las situaciones y los mecanismos regulares e institucionalizados (33).

Así pues, como se avanzaba anteriormente, la transcripción directa de los criterios del proceso U. M. resulta muy dudosa, e incluso negativa, y su idoneidad deberá venir validada según el papel que tal política de vivienda desempeñe en el marco social en que se halla inserta. Porque formular (aunque reconociendo las ventajas comparativas) que los barrios de Urbanización Marginal sean la forma más eficaz para que se produzca la adaptación de los inmigrantes rurales a la ciudad, como fuera la tesis avanzada en algunos trabajos teóricos antes aludidos, implica la persistencia de las condiciones de dominación existentes y niega la formulación de modelos alternativos de participación en la vida urbana (que pasarían por una mayor integración del inmigrante en el sistema productivo y cultural del nuevo contexto a que se dirige).

En este sentido —con frecuencia— la utilización de estas propuestas tiende a convertirse en el mecanismo integrador a través del que se canaliza la inmigración campo-ciudad sin alterar las estructuras sociales y económicas existentes. En estos casos la mejora paulatina de los barrios podrá ser entendida como la reducción de las exigencias de viviendas y empleo, a un proceso de autosatisfacción conseguido a través de la esperanza o ilusión en los modelos y valores de la casa de la pequeña burguesía.

Igualmente los análisis efectuados sobre algunas realizaciones, muestran claramente los intereses que suelen presidir tales políticas. Así los estudios realizados sobre las propuestas de "Operación Techo" y "Operación Sitio" del gobierno de Frei en Chile, muestran su relación con las campañas electorales y enfatizan como objetivo básico la "integración" de la población (34) en las relaciones sociales establecidas.

De ahí, pues, las dudas que se plantean frente a la utilización indiscriminada de propuestas similares a las apuntadas, como política de vivien-

(33) En esta línea debe verse el trabajo de P. Crosta (1974): "Funzioni e contraddizioni dei processi di autoconstruzione nello sviluppo capitalistico", en Lotus. Milán.

(34) F. Vanderschueren (1971): "Significado político de las Juntas de Vecinos en las poblaciones de Santiago", Eure, núm. 2. Santiago. También puede verse el artículo de CIDU (1972): "Campamentos de Santiago: Movilización urbana" en "Imperialismo y Urbanización en América Latina", (M. Castells, Ed.), Barcelona.



da de bajo costo, y la necesidad de una discusión crítica del sentido que tales opciones significan, así como de los elementos y grupo de propuestas que se adoptan. De este modo deben interpretarse las controversias desencadenadas por el tema del concurso PREVI/Lima, antes comentado. En efecto, ante la opción sobre la idoneidad de plantear una política de vivienda a partir de este desarrollo individual evolutivo, pueden señalarse las opciones tomadas por J. Turner (35) a favor del proyecto de Alexander, y por Salinas y Segre en contra de los resultados del concurso y en concreto de esta propuesta (36). Igualmente la discusión puede extenderse al interno de las propuestas según las características que se describían: tipo de dominio del suelo que implican, nivel tecnológico de la construcción, invariantes de gestión que inducen, etcétera, condiciones que también deben ser contrastadas en el contexto a que la propuesta va dirigida. La discusión de tales variables resultaría un paso previo obligado en la formulación de una política concreta. En este sentido cabe destacar los estudios realizados por Portas y Silva (37) sobre las posibilidades de la vivienda evolutiva en la situación de Lisboa, analizando la potencialidad específica de esta trama y evaluando las condiciones de suelo, proceso de construcción, equipo y servicios y transformación que debieran presidir su posible aplicación.

Una observación generalizada de este tipo de políticas de autoconstrucción resulta difícil por la variedad de experiencias; el innegable valor polémico de determinadas propuestas contrasta con las dudas que ofrecen otras realizaciones. Sin embargo, entendemos que el proceso tipológico que de modo comparativo recuperan estas políticas puede superar el marco de la pura referencia crítica, porque, sin duda, una contribución notable de esta línea estriba en ensayar la intervención en la ciudad residencial a partir del proceso tipológico. No obstante, una limitación compartida como tónica de este tipo de propuestas pasa por plantear con jerarquía desmesurada los aspectos del proceso edilicio en los barrios como criterio fundamental. Aspectos

(35) Puede tomarse como ejemplo la propia escisión del Jurado del concurso de PREVI-Lima. Aunque en concreto las observaciones señaladas pueden contrastarse en las cartas: J. Turner (AD/10/1970) comenta los proyectos del concurso y los critica severamente —excepto uno— como productos realizados por gente situada fuera del problema que tiene poco que ver con los actores y actividades que debieran intervenir. El único proyecto que describe de forma muy favorable es el de Alexander. En cambio la carta de F. Salinas y R. Segre en la misma revista, posteriormente divulgada en "Arquitectura Cuba", núm. 339 (1971) con el título: "Modelos para el tercer mundo de los arquitectos unidimensionales", plantea abiertamente la crítica a este tipo de propuestas en la medida que reproducen directamente la situación y procesos existentes.

(36) F. Salinas y R. Segre (1972): "El diseño ambiental en la era de la industrialización". Universidad de La Habana.

(37) N. Portas, F. da Silva (1971): "Tipología de edificios: Habitación evolutiva", LNEC, Lisboa.

que suelen venir referidos al elemento unitario (vivienda, usuario), cuyo proceso tiende a optimizarse como si de una función independiente se tratase, suponiendo muchas veces, químicamente, la definición de estructuras residenciales paralelas al mercado de la vivienda institucionalizada.

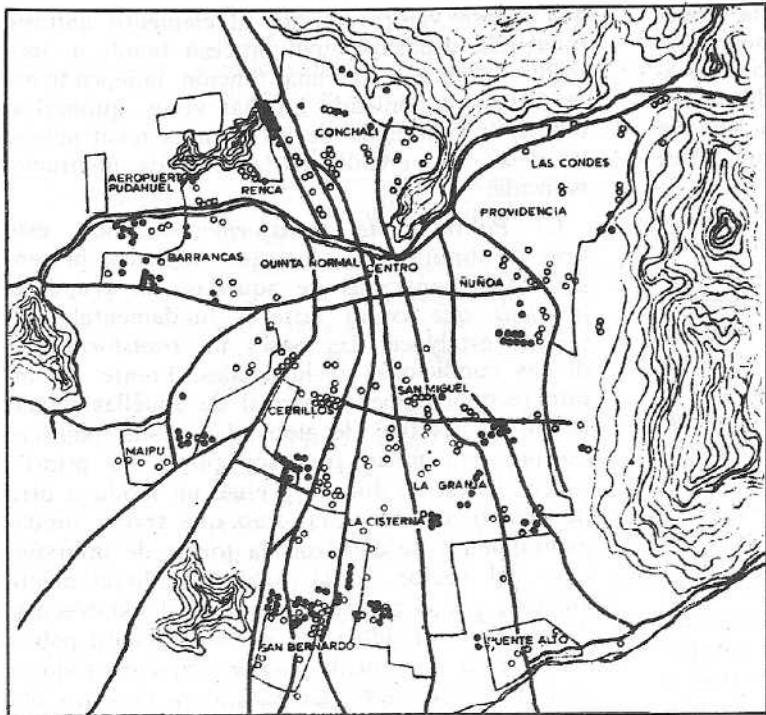
C) *Políticas de transformación.* Son este tipo de limitaciones las que sugieren presentar, como separadas de aquéllas, un grupo de *políticas* que como criterio fundamental pretenden establecer las bases de *transformación* de las condiciones residenciales. Frente al ámbito reconocidamente parcial de aquéllas yuxtaponen su objetivo de globalidad. Estas políticas no presuponen un proceso óptimo "a priori", sobre el cual se discute y elige un modo u otro de control o propuesta, sino que tratan fundamentalmente de canalizar la forma de intervención del sector de la población directamente afectado por el problema residencial, estableciendo las bases de actuación del movimiento poblacional para que pueda incidir transformando la situación precedente. La naturaleza de estos objetivos, aunque muchas veces adopten políticas próximas a las referidas antes, refleja lógicamente el intento por relacionar los elementos propuestos con aquellos que implican una transformación paralela: cambios en el sistema económico, dependencia del subsector residencial respecto a otros sectores, etc.

Comentaremos aquí los esfuerzos en producir cambios en la estructura residencial desde los elementos que componen su propia demanda. Por tanto, tratarán de arbitrar los tipos de respuesta que suponen no sólo una determinada gestión conjunta de los interesados, sino también una determinada organización espacial.

Dentro de los intentos por ofrecer una alternativa generalizada a todo el sector de población de bajos recursos sin vivienda, deben citarse las recientes experiencias practicadas en Perú respecto a los "pueblos jóvenes", cuyo proceso U. M. viene establecido y regulado por ley de una forma general, reconocido no sólo como proceso de emergencia o en situaciones singulares, sino extendida a cualquier usuario potencial (38). Sin embargo, quizás el marco de aplicación justifique que su puesta en marcha resultará muy próxima a la línea de las propuestas discutidas en el apartado B.

Otras experiencias pretenden un cambio en las condiciones residenciales más generales a partir de potenciar la estructura y la organización poblacional de los sectores demandantes de alojamiento. Debe citarse la significación que el movimiento poblacional, muy especialmente respecto a las políticas de alojamiento, ha tomado en el período 1970-73 en Chile correspondiente al gobierno de Unidad Popular. La descripción completa de aquellas políticas se omite por exten-

(38) F. Bonilla (1972): "Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares". Lima.

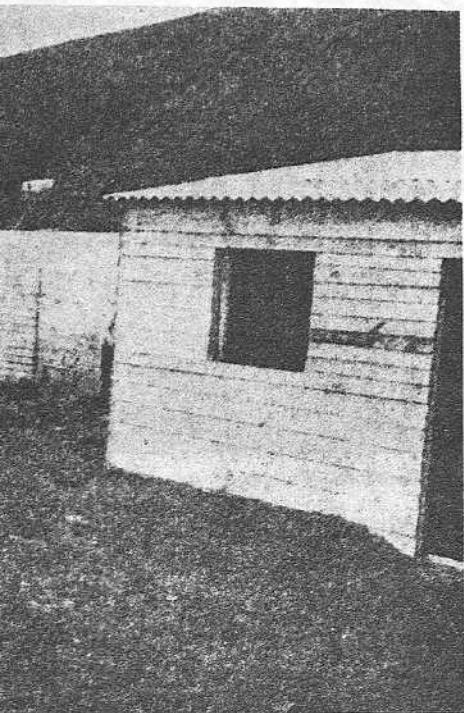


sión (39), si bien, deberían resaltarse ciertos aspectos sobre el tema que nos ocupa. Esta experiencia se pone en marcha en un contexto donde el movimiento poblacional tenía ya una cierta entidad; el gobierno precedente con postura asistencialista y de mejora de clientela electoral, permitía y organizaba las "operaciones sitio" (entrega de terreno con dotación urbanística y equipamiento social mínimos) que condujeron a la construcción de casa propia; aparecen así tam-

bien las organizaciones vecinales. Las pocas garantías que ofrecía la continuidad de este proceso obliga a tomar otras estrategias. Los pobladores de los campamentos (asesentamientos formados sobre la base de "tomas" organizadas de terreno urbano), altamente movilizados, plantearon su incorporación como obreros asalariados de las empresas estatales de construcción con capacidad de control de las mismas (40). Así es como en torno a la vivienda (muchas veces entendida di-

(39) Sobre este tema se dispone de una bibliografía importante, concentrada principalmente en los números de la revista EURE (Santiago de Chile) de aquel período (sobre todo 4, 5, 6, 7); también puede verse en el libro editado por M. Castells (1973), op. cit., así como E. Pastrana-M. Threlfall, op. cit.

(40) Como ejemplo puede señalarse el conocido campamento de "Nueva Habana" constituido por fusión de tres campamentos anteriores, y donde los pobladores exigieron que fueran construidos por ellos mismos con la gestión del Estado (rechazando las empresas constructoras privadas o las cooperativas



Localización de campamentos en Santiago.

Políticas de vivienda

Un tipo de "campamento" en Chile.



Localización de la Urbanización Marginal (clandestinos) y barracas en Lisboa. 1974.

Experiencias de reciente programa SAAL en Portugal.

rectamente como provisional), el abastecimiento, la estructura de relaciones entre campamentos, etcétera, que se organiza el movimiento poblacional siendo éste un componente fundamental en la estrategia política que se pretende transformadora. La incidencia de tal componente pasaba tanto por el establecimiento de vínculos con las transformaciones en el proceso productivo, como por el establecimiento de pautas de asentamiento residencial y de "instituciones" internas innovadoras.

de autoconstrucción). A raíz de esta experiencia se formó el Departamento de "Ejecución Directa" (Pastрана, 73). Sobre este campamento puede verse también: Alvarado, Cheetham, et alt. (1973): "Movilización social en torno de la vivienda", Eure, núm. 7, Santiago.



Igualmente debe comentarse el intento reciente que supuso el programa S.A.A.L. (Servicio de Apoyo Ambulatorio Local) en Portugal en la segunda mitad de 1974. Venía definido como programa de apoyo al proceso de satisfacción de necesidades urbanas y se dirigía a un contexto donde los sectores mal alojados o sin vivienda eran cuantitativamente muy importantes: barrios clandestinos (U. M.); "bairros do lata" (barracas) sumados a un déficit crónico. Los grupos de población mínimamente organizados con carencias de servicios, o alojados precariamente, etcétera, podían disponer del "apoyo" de las "brigadas" del programa, en materia de ayuda técnica, administrativa, organizativa, etc., y que en conjunto decidirían los canales de solución más adecuados: autogestión de servicios, autoconstrucción de un nuevo barrio, reclamación de derechos del suelo, etc. En cualquier caso, las dificultades que encuentran programas de este tipo, no niegan directamente la potencialidad de los mismos.

Algunas hipótesis sobre las políticas «alternativas». El caso de Barcelona

El papel y la importancia de este tipo de políticas "alternativas" han sido expuestos anteriormente (41); trataríamos ahora de centrar su alcance en contextos como el nuestro y poner en duda tanto aquellas objeciones de negación dogmática como frecuentes adscripciones fortuitas cargadas de formalismo.

La tipificación de políticas antes expuesta de forma resumida tiende a enfatizar, aún a riesgo de un cierto esquematismo, los grupos de posturas que en torno al fenómeno U. M. y a la intervención en el mismo, pueden articularse. El comentario respecto a nuestro marco más inmediato señala tanto el alcance concreto de aquellas políticas como la posibilidad de una lectura más completa de los tratamientos tipo apuntados. Porque en situaciones como las de Barcelona donde —como se presentaba al principio del artículo— el fenómeno de Urbanización Marginal es cuantitativamente importante y se desarrolla según unos mecanismos específicos en la estrategia de los agentes del suelo, en los aspectos fundamentales del proceso tipológico, etc., deberá establecerse el nuevo sentido que sobre las acciones de intervención y gestión de la ciudad (políticas, planeamiento...) este tipo de crecimiento "marginal" reclama con prioridad. Por tanto, los criterios siguientes serán hipótesis de discusión sobre la influencia —que debiera ser recíproca— entre los niveles directrices del crecimiento residencial y los sectores más "problemáticos".

Así, el sentido que cobrarían políticas del tipo asistencialista o de integración en situaciones

(41) Téngase presente además de las experiencias aducidas en los diferentes grupos de políticas, la propia adopción del tema como base del concurso entre Escuelas de Arquitectura en el XII Congreso Internacional de la U.I.A.



Intervención oficial tipo en España: Unidad Vecinal de Absorción.



Intervención tipo: Polígonos de vivienda masiva



Políticas de vivienda

como las de la Comarca de Barcelona, podría llegar a ser sensiblemente distinto de los casos apuntados anteriormente y exige por tanto una atención singular. Porque los barrios analizados demuestran un alto grado de "marginalidad" en el proceso urbanístico de su desarrollo, pero en cambio el nivel socioeconómico de integración de sus pobladores (salarios, estructura familiar, pautas culturales, etc.) no difiere sustancialmente de los sectores de usuarios que han tenido que acceder a la vivienda más económica en los polígonos periféricos, estando ambos relativamente integrados al sistema productivo industrial dominante (42). Por tanto podrían verse las condiciones para que un proceso de asistencia canalice prioritariamente las posibilidades de integración urbanística más bien que las de integración política y cultural que presidían los ejemplos precedentes. En este contexto, la reivindicación de servicios urbanos para el barrio, con participación en la gestión de tales mejoras por sus usuarios, puede resultar una línea avanzada que canaliza aquella voluntad de mejora y que permite un desarrollo del proceso U. M. contradictorio a las manipulaciones de transformación que de forma externa sobre él se ciernen.

En este sentido, los ejemplos de evolución que vienen sucediéndose en los barrios de la Comarca permiten contrastar: 1) los intereses de los usuarios encaminados a conseguir: a) la legalización en la medida que les da confianza en el proceso y les permite continuar la propia inversión; b) la infraestructura de urbanización como servicios a la vivienda (agua, electricidad, etc.) instalada de forma paulatina; c) los equipamientos más indispensables (escuela, transporte público), con 2) las pautas que presiden las actuaciones de los promotores externos al barrio como: a) el aprovechamiento de la capacidad potencial del suelo "urbano" residual en los barrios; b) la promoción de crecimiento residencial en áreas normalmente no edificables contiguas al barrio; c) la reconversión del proceso

de U. M. a los mecanismos y normativa convencionales.

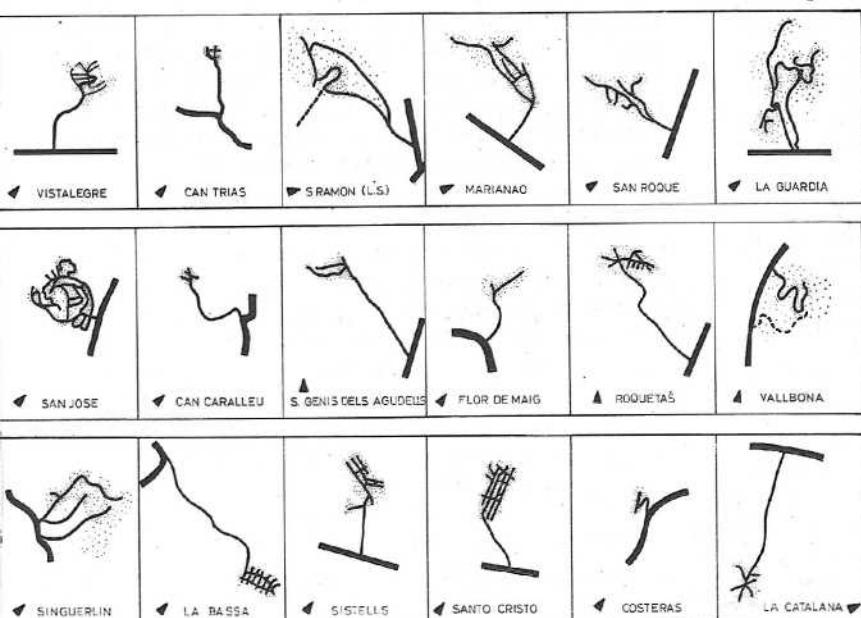
Estas diferencias entre las demandas y reivindicaciones de los residentes y los objetivos inmediatos de los promotores del suelo y vivienda que quieren llevar adelante la transformación del barrio, son la base de un tipo u otro de evolución, que viene representada por la mayoría del planeamiento sectorial de "integración" o "erradicación" de los barrios en el segundo caso y en acciones puntuales de gestión o demanda de servicios u oposición a los planes por parte de los residentes; presididas ambas por la acción municipal en favor del primer tipo de iniciativas.

Estos desajustes que aparentemente tenderían a mostrar la imposibilidad de intervención en vía de integración urbanística del barrio, resultan de hecho contradichos por la misma evolución de las áreas de Barcelona, cuyo conflicto tiende a prolongarse tomando formas de solución diversas. Es precisamente a la vista de los barrios analizados que resulta imprescindible considerar otro tipo de tratamiento que no perjudique de nuevo a los operadores internos del barrio y facilite, en cambio, su desarrollo. Para ello hace falta una acción pública de asistencia que no sea el reflejo de los operadores especulativos y que facilite la legalización, la dotación de equipo y la urbanización del barrio. Política de asistencia cuyo proceso y naturaleza de las inversiones deberían ajustarse a las *condiciones de desarrollo* en que se encuentra el barrio (proceso familiar de los residentes, capacidad de gestión, etcétera) y a las *características propias* del barrio. Precisar éstas supone un desarrollo muy amplio del que aquí se apuntan a modo de referencia: a) las características del emplazamiento del barrio (según situación geomorfológica y contorno no podrán realizarse nuevos crecimientos o bien anexionarse con otros sectores próximos); téngase presente que los barrios más antiguos se encuentran normalmente constreñidos y rodeados por el crecimiento urbano reciente; b) las características específicas de formación del barrio (reflejadas en el tamaño, densidad, trama de calles, organización parcelaria y sistema de ocupación pueden expresar la capacidad y límites de un posible desarrollo evolutivo); c) las carac-

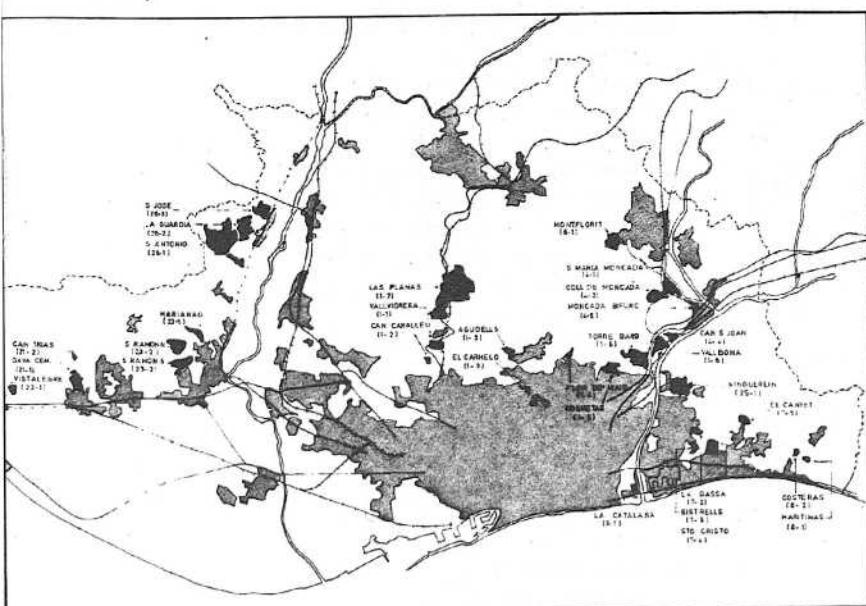
(42) Situación diferencial de muchos países sudamericanos donde la proporción del crecimiento "marginal" respecto a la ciudad es mucho más importante y viene correspondida con unas condiciones de desempleo y precariedad mucho más notoria.



Construcción densa contigua al barrio. Acción especulativa tipo en los barrios de Urbanización Marginal.



Esquema y estructura interna de los barrios.



Los barrios de Urbanización Marginal en la Comarca de Barcelona.

terísticas de conexión del barrio (que pasan por el acceso, vínculos con los asentamientos inmediatos, y cuya mejora supondrá una opción fundamental en la zona). En esta línea y de acuerdo con la capacidad de gestión y organizativa de los núcleos, tendría sentido perfilar un proceso de asistencia que de forma avanzada fomente la integración urbanística del barrio. En cualquier caso cabe destacar el contenido de la vía expuesta frente a las definiciones programáticas por parte de los organismos de planeamiento (43) que tienden a re conducir el problema a las políticas de "desarrollo comunitario" sudamericanas, que tanto por su carácter como por la divergencia con nuestro contexto resultan desenfocadas.

Si bien un tratamiento de tipo asistencialista como el descrito debiera evitar aquellas divergencias entre los intereses de los residentes y de las iniciativas de reconversión que presiden el difícil desarrollo de los barrios, debemos enfatizar el valor que a estos procesos de Urbanización Marginal se les reconocía en los dos últimos grupos de políticas, al asignarles no sólo una dimensión conflictiva respecto al desarrollo convencional, sino un valor dialéctico respecto a los mecanismos establecidos de producción del crecimiento urbano y, por ende, de las políticas de suelo y vivienda que los articulan.

Debe señalarse que la acción pública en materia de vivienda en las últimas décadas en nuestro contexto más próximo adolece de la mayor parte de los tópicos referidos anteriormente, y que ha venido canalizado por organismos diversos (Patronatos Municipales, I. N. V., Obra Sindical del Hogar, entre otros) y con proyectos de ordenación variada (de baja altura O. S. H., en bloques formando "polígonos", etc.), pero enfocados de forma mayoritaria a la construcción de vivienda como objeto acabado, con criterio de beneficencia o de subvención a la iniciativa privada. Las situaciones de construcción transitoria han correspondido a medidas de urgencia, si bien en muchos casos, han adquirido un carácter casi definitivo o menos provisional que el formulado

(43) Véase el resumen de la ponencia presentada al "Congreso Interamericano de Vivienda", por la Secretaría G. T. del Ministerio de la Vivienda. Temas Arquitectura y Urbanismo. Madrid, 1970.



inicialmente. Por otro lado los sistemas de ayuda directa o patrocinio a los propios usuarios han sido muy reducidos y canalizados principalmente a través de las cooperativas como entidad, que han permitido en algunos casos simular el proceso comercial de construcción de viviendas a través de la gestión corporativa de un grupo de futuros residentes.

En estas coordenadas es donde cabe situar la dimensión general de estos barrios "marginales". Frente a las políticas convencionales de vivienda que tienden a convertir el "problema de la vivienda" en un dimensionado de alojamientos a construir definiendo unos "standards" funcionales y de acabados, resultando complementarios aspectos como las condiciones de acceso y tenencia, la localización y el equipo, los compromisos de financiación, los mecanismos de producción, del objeto vivienda (44), los barrios de Urbanización Marginal pueden ser entendidos tanto como una respuesta forzada por los desajustes en aquellos programas cuantos sobre todo expresión de una jerarquía y orden en importancia que los usuarios deben elegir en este costoso proceso.

Por tanto, una nueva valoración de los costes desagregados de la vivienda, de los costes de los servicios y de la financiación resulta manifiesta y contradice la rigidez del análisis de costes de la vivienda como desglose de un producto acabado; igualmente las relaciones entre condiciones de tenencia y tipo de vivienda, entre financiación y sistema de acceso, debieran ser transformados. De modo similar, las constantes reclamaciones que con el tópico del fomento de suelo articulan políticas de urbanismo "concertado" (en la medida que no vinculen de otra forma el proceso residencial que desencadenan) supondrán una vía antagónica a las propuestas "alternativas" que desde una determinada organización y dotación del suelo y gestión de la vivienda podrían arbitrarse.

Así pues, a esta escala resultan plenamente cuestionables los canales de financiación y subvención de la vivienda pública y muy dudosos los sistemas de protección y ayuda a los operadores privados, reconociendo en un sistema de asignación directa al usuario, y de consideración de otros procesos que incluyan su gestión, las bases de programas alternativos.

En el caso de Barcelona, y más en concreto respecto a la creación de nuevos barrios, puede pensarse que en el ámbito urbano más denso, la Comarca, y con la puesta en marcha del Plan Comarcal revisado, la asignación de suelo rural a parcelación "marginal" tomará menor importancia que en las décadas precedentes, condensando la transformación de los barrios existentes una de las encrucijadas más difíciles (aludidas anteriormente al presentar el tratamiento de asistencia). Si bien el mayor control sobre

los usos del suelo puede corresponder en la situación actual a una aparentemente mayor oferta y más diversificada de la vivienda, en cambio, en el ámbito metropolitano de influencia de Barcelona pueden contabilizarse decenas de barrios U. M. de nueva creación o de extensión de los existentes. El proceso de construcción y desarrollo toma recientemente formas más complejas (los módulos de construcción pueden ser mayores), la "marginalidad" urbanística se configura con otras características (posición más alejada aunque el residente obtenga electricidad con menor demora), las condiciones de ilegalidad quedan aparentemente más cubiertas (contrato de venta, plano de parcelación, etc.); pero en definitiva el valor de los procesos de Urbanización Marginal con naturaleza diferenciada de los mecanismos ordinarios de producción de vivienda, aunque dependientes de éstos, mantiene su vigencia: los barrios "marginales" van formando nuevas coronas cada vez más periféricas. Por tanto, la discusión y propuesta de programas "alternativos" en base a aquellas condiciones, sigue siendo una necesidad inexcusable.

Valoración de la dinámica y condiciones del crecimiento que deben precisarse en los marcos concretos: evidentemente la identidad reconocida en el proceso de formación no excluye la existencia de unas variables singulares a cuestionar. Así cabría diferenciar las políticas a definir en situaciones como los barrios "clandestinos" de Lisboa, o bien, el tratamiento detallado de las periferias canarias. En este último caso, por señalar un ejemplo notoriamente diferenciado, el papel prácticamente exclusivo de los barrios U. M. en el crecimiento residencial económico les confiere un valor crítico que supera la aparente especificidad del fenómeno y que pone en duda cualquier opción que sobre el crecimiento urbano se arbitra. En estas condiciones la influencia y afectación de los programas y del planeamiento no será el prescindir de unos procesos alternativos de intervención, sino la determinación que de forma indirecta sobre el nuevo crecimiento marginal genere.

Es precisamente el valor de intervención que poseen las políticas alternativas el que reclamaba una mayor atención en un contexto como el nuestro. Las dificultades y comentarios (críticas) a sus versiones más dudosas han sido comentadas reiteradamente; se trata ahora de recuperar su posible alcance y así calibrar el sentido de los mismos en una línea que se pretendiera *transformadora de las condiciones residenciales*. Las específicas condiciones de nuestro desarrollo urbano entrañan la exigencia de nuevos caminos a la política residencial y que entre ellas la gama de las alternativas puede ofrecer soluciones técnicamente progresivas y socialmente avanzadas: la dinámica del sector poblacional, el estado actual del sector de la construcción (soslayando su vinculación financiera), la necesidad de afrontar formas específicamente residenciales en el crecimiento rápido de nuestras ciudades, son algunos de los factores que justifican, ya de por sí, tal afirmación.

(44) En este sentido puede verse nuestro artículo "A la rel dels problemes de l'habitatge", aparecido en Serra D'Or, núm. 189, junio 1975. Barcelona.