

COOPERACION ESPAÑOLA CON AMERICA LATINA EN VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

Julián Salas

Un gran porcentaje de las abrumadoras necesidades de vivienda social, en los países latinoamericanos, es gestionado por el sector informal (autoconstrucción, cooperativas, movimientos vecinales, etc.). A fin de optimizar los recursos utilizados, dicho sector «informal» debe ser uno de los principales interlocutores de los programas de la cooperación técnica en el campo de la vivienda social. Entre éstos, financiación del sector para «formalizar» sus resultados; intercambio de información técnica regional; transformación de residuos urbanos en materiales de construcción; rehabilitación de vivienda deteriorada, etc. Además, los programas de cooperación técnica en materia de vivienda social, se transforman en soportes básicos para promover la participación de las entidades privadas interesadas en dichas actividades.

Spanish-latinamerican co-operation: social priority housing

To a great extent the crying need for social housing in Latin America is met non-institutionally by self-help, co-operatives, neighbourhood initiatives and what might be. In order that available resources might be put to the greatest use plainly then this same «informal» sector must be party to any technical aid programme in this field. The paper considers, among other headings, the financing of the sector towards a «formalizing» of its output, the sharing of technical data at a regional level, the recuperation of urban residual matter for its reconversion into building materials and the refurbishing of twilight housing as being apt for discussion within such a context and, what is more, holds that such technical aid co-operation programmes would, by taking up the case for social housing, become solid incentives through this for drawing in participation by private entities with interests in the field in question.

LA VIVIENDA COMO PROBLEMA

La abrumadora carencia de viviendas (100 millones de seres sin ningún tipo de alojamiento) y el progresivo deterioro del hábitat humano hasta niveles nunca conocidos (1.000 millones en situación de precariedad grave), hace que hoy abordar con realismo el problema de la vivienda implique poner en cuestión incluso el contenido mínimo de lo que popularmente se entendía por casa o vivienda.

No estamos ante un problema semántico, sino tratando de reflejar la cotidianidad de gran parte de los países en vías de desarrollo, donde la mayoría de lo que se construye no llega a merecer la denominación de viviendas sociales, recibiendo nombres como «pie de casa» (México), «si-

tio y servicios» (Venezuela), «mediaguas» (Chile), «núcleo básico» (Banco Mundial)..., formas diversas de referirse a las actuales «soluciones habitacionales» o, lo que es equivalente, «cobijos», que ya no alcanzan a merecer la calificación de vivienda.

Centrando el tema en la realidad de América Latina, pueden enunciarse, pese a la diversidad de países, algunos aspectos representativos y generalizados al conjunto, capaces de ayudar a conformar una idea de las singularidades del problema:

A. Si se acepta por vivienda una definición tan rudimentaria y parca como «un espacio separado y con acceso independiente que sirve para alojamiento humano» (XV Censo Nacional de Población de Colombia), resulta que el déficit de viviendas en América Latina asciende a 35

millones según CEPAL y a 50 según fuentes más pesimistas.

El problema de este abultadísimo déficit —mejor sería denominarlo hambre de viviendas—, aun siendo gravísimo, queda minimizado cuando se constata que para salir de la actual situación, habría que construir anualmente unos 4,5 millones de viviendas por año durante toda una generación. La realidad nos dicta que escasamente se llega a los dos millones por año, por lo que el problema se agiganta día a día, mientras América Latina sigue presentando la mayor tasa mundial de incremento anual de población, lo que ha supuesto que se triplique el número de latinoamericanos en tan sólo cuarenta años.

B. *El llamado sector informal es hoy el gran constructor de América Latina.* Esta es una de las grandes singularidades y aportaciones respecto de otras áreas geográficas del subdesarrollo. Más de las tres quintas partes (60 por 100 de la actividad) de lo que se hace en pro de paliar el problema de la vivienda, hace el sector no estructurado, la economía sumergida, el autoconstructor anónimo, el cooperativismo de pobladores... En la vivienda, el sector formal ha perdido el liderazgo en América Latina.

Un dato puntual corrobora indirectamente lo anterior. Según CEPAL:

«Se ha estimado que la participación de arquitectos en los procesos convencionales de diseño y construcción de edificios y obras públicas, no pasa del 10 por 100 de todas las estructuras que se levantan actualmente en América Latina y el Caribe. En cuanto a la planificación, la participación de estos profesionales puede ser aún menor» (1).

C. *La tasa de urbanización* (población asentada en pueblos y ciudades de más de 20.000 habitantes), alcanza en América Latina valores comparables a los de las zonas más desarrolladas del planeta.

En 1980, el 60 por 100 de los latinoamericanos vivían en ciudades, ocupando sólo el 1 por 100 de su inmenso territorio, mientras que el 99 por 100 restante lo poblaban apenas 12 habitantes por kilómetro cuadrado. Actualmente existen 27 núcleos urbanos en latinoamérica que sobrepasan el millón de habitantes y para finales de siglo, 100 millones vivirán hacinados en siete grandes ciudades.

D. El problema no presenta síntomas para la esperanza. Se estima que unos 140 millones de latinoamericanos viven hoy en la pobreza —ingresos inferiores al doble del coste de la canasta mínima—, es decir, un amplio 35 por 100 de las familias no llegan a ingresos equivalentes al salario mínimo (del orden de 80 \$ USA/mes). Traducido lo anterior a los términos de la «vivienda mínima» (promociones típicas del Banco Mundial, BID, PNUD, HABITAT...) significa que ese



35 por 100 de familias no alcanzarían, ni aun dedicando la totalidad de sus ingresos durante seis años, a reunir el precio de dichas viviendas. Son la gran legión de *la demanda insolvente*.

Los cuatro aspectos enunciados permiten definir de forma concisa el problema de la vivienda en el Area mediante los siguientes rasgos:

- *Déficit abrumador en franco crecimiento.*
- *Dinamismo del sector informal ante la baja del sector oficial.*
- *Desmedida tasa de urbanización.*
- *Pesimismo a medio plazo ante el aumento de la demanda insolvente.*

LA VIVIENDA POPULAR, SECTOR IDONEO PARA LA COOPERACION

Son pocos los que hoy ponen en duda en Iberoamérica que los barrios de ranchitos, callampas, villas miseria, favelas, cantigriles, pueblos jóvenes..., suponen un considerable capital fijo y albergan una intensa e imaginativa vida comunitaria. Del tristemente célebre eslogan «guerra al rancho», practicado por el dictador Pérez Jiménez e imitado por muchos gobiernos en las dos décadas precedentes, se está hoy en los balbuces de la búsqueda de nuevas formas de construir y consolidar, en la que los pobladores asumen un papel predominante de participación.

La cooperación para el desarrollo en materia de vivienda, canalizada a través del sector, informal, asegura en América Latina el camino directo e inequívoco de llegar a las familias receptoras de la cooperación. La participación activa de los futuros usuarios es, en sí, el mejor garante de selección de los receptores más necesitados.

I. Cualesquiera que sean las acciones en materia de vivienda, de la cooperación para el desarrollo de Latinoamérica, no pueden ignorar la tupida trama informal estrechamente maclada con las ONG's que abarcan su vasta geografía a base de:

- Grupos de profesionales dedicados al proyecto, experimentación, financiación, promoción y asesoramiento en temas de vivienda.

(1) CEPAL, julio 1983. *Tecnologías para los asentamientos humanos: un marco conceptual*, Editorial CEPAL, 25 pp.



— Pequeños productores locales de materias primas, componentes, subsistemas y hasta sistemas constructivos completos que constituyen auténticos gérmenes de producción industrial alternativa.

— Organizaciones gremiales, cooperativas, religiosas..., implantadas en el terreno y aceptadas como los mecanismos en los que asentar la organización necesaria para la promoción y el soporte de la financiación.

— Una red de pequeños talleres, transportistas, almacenistas del menudeo, constructores autónomos...

Se trata de un caudal de experiencias consolidadas *in situ*, que en general cuentan con prestigio en la zona y solvencia económica. Este auténtico universo de la informalidad (¡desafortunado vocablo!) del sector vivienda en América Latina, es caldo de cultivo apropiado para la cooperación solidaria. Podría resultar sorprendente desde nuestras coordenadas contables, cuánto se puede hacer con tan poco.

Financiación para formalizar el sector informal: una posible meta de la cooperación para el desarrollo en el sector de vivienda popular.

II. Latinoamérica puede ser autosuficiente en materia de tecnologías constructivas para viviendas de interés social. Existen tecnologías, existen experiencias aisladas, abundan las propuestas..., sobra aislamiento y falta comunicación. El diálogo Sur-Sur en materia de tecnologías de vivienda es posible, pero ello no será fruto de la casualidad ni del voluntarismo. La cooperación puede encontrar en esta parcela un campo de sorprendentes resultados.

Un inmenso campo en pro de la divulgación de tecnologías latinoamericanas apropiadas y apropiables; de la experimentación a escala adecuada de realizaciones piloto; de la formación y mutuo conocimiento de profesionales...

Propiciar el intercambio Sur-Sur, en temas de vivienda popular, puede ser un buen objetivo para la cooperación desde el Norte.

III. No es baladí afirmar que en América Latina el problema de la vivienda es, en buena parte, un problema de materiales y componentes de construcción. La vivienda mínima dedica de su escaso presupuesto un amplio 70 por 100 al capítulo de los materiales.

Acciones de cooperación en pro de rebajar la repercusión económica de los materiales y pequeños elementos constructivos, sobre la base de utilizar:

— *Materias primas abundantes de costo prácticamente nulo:* arcilla, arena, piedra pómez, ópalos, diatomeas, puzolanas y tobas de origen volcánico...

— *Subproductos minero-industriales:* relaves minerales, cenizas volantes, bauxitas, escorias, yesos fosforados, caolines, residuos celulósicos...

— *Desechos agrícolas:* sisal, bagazo, palma, cáscara de arroz, aserrín, paja de cereales...

Se perfilan como acciones de altísima rentabilidad en las que la cooperación para el desarrollo puede propiciar experiencias innovadoras, en las que el factor riesgo paraliza frecuentemente las iniciativas nacionales. Acortar con acciones tangibles el inmenso trecho que dista en los paí-

ses en vías de desarrollo entre la experimentación y su explotación, puede ser otra parcela propicia para la cooperación.

Cooperar en transformar residuos y subproductos actuales en materiales de construcción, constituye todo un reto factible y necesario.

IV. Al tiempo que en Iberoamérica el hábitat popular se esparce en mancha de aceite en torno a sus metrópolis por obra de los asentamientos espontáneos, tomas clandestinas, «paracaidistas», invasiones organizadas..., otro fenómeno, menos perceptible pero grave, acontece en los cascos de las ciudades: una progresiva turgurización hacia dentro. La vivienda de los núcleos de Santiago, La Habana, Montevideo, Sao Paulo, México..., está sometida a un hacinamiento y deterioro progresivo en estado crítico en extensas zonas; patología que requiere una terapia específica y urgente.

Este nuevo fenómeno necesita políticas, herramientas legales y soluciones tecnológicas nuevas. No nos referimos al patrimonio histórico y cultural, sino a las zonas de viviendas construidas en el siglo presente y en muchos casos hace escasas décadas.

La gravedad de la situación hace de la rehabilitación y mejora del hábitat deteriorado otro prometedor capítulo de cooperación.

LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN EL MARCO DEL PROGRAMA «CIENCIA Y TECNOLOGIA PARA EL DESARROLLO» (CYTED.D)

El Programa CYTED.D inició formalmente su andadura en 1984 y ha sido suscrito por los responsables de los Organismos de Ciencia y Tecnología de 19 países iberoamericanos, Portugal y España. En su declaración de principios se afirma textualmente:

«El Programa CYTED.D pretende la cooperación científico-tecnológica entre los países de la Región Iberoamericana, basada en un común interés y en régimen de absoluta igualdad.

Se intenta lograr esta cooperación mediante la integración de los diversos recursos humanos y materiales existentes en un tema determinado, en un equipo pluridisciplinar único —si bien localizado en distintos países— con masa crítica suficiente para abordar objetivos relevantes y con la dinámica adecuada para permitir la consecución de dichos objetivos en los plazos que cada proyecto específico requiera.»

Posteriormente, 1986, CYTED.D puso en marcha el Subprograma XIV: «Tecnología para Viviendas de Interés Social», dotando de una poderosa herramienta que se proponía poner en contacto directo para trabajar juntos a grupos que hasta el presente buscaban de forma aisla-

da, con escasa financiación e insuficiente masa crítica, soluciones de viviendas más acordes con la realidad de las mayorías de América Latina.

Compartimos con los participantes en el mencionado Subprograma XIV, la creencia de que:

«El deslumbrante desarrollo tecnológico del Norte, surgido de un medio potente y una cultura expansionista, que se orienta a grandes rasgos a la dominación, el negocio y la alienación, no tiene como meta el "Desarrollo de Todo el Hombre y Todos los Hombres". La visión de tecnología constructiva de viviendas, producto de este modelo, sólo llega a sectores altos y medios como vivienda completa, "llave en mano", generando un estereotipo ideal, pero inalcanzable para las mayorías» (2).

ESPAÑA, EN BUENA POSICION PARA LA COOPERACION EN MATERIA DE VIVIENDA

La tecnología constructiva que se emplea en América Latina es eminentemente española. Incluso técnicas que aquí se llevó el viento de la modernidad (cubiertas de rasilla, escaleras a la catalana, láminas plegadas, cáscaras de hormigón...) siguen plenamente vigentes en algunos países iberoamericanos.

Buena parte de las normas, códigos y recomendaciones de cálculo y buena práctica nacionales tienen clara inspiración en sus homólogas españolas.

Las instituciones docentes y de investigación, empresas constructoras e industrias del sector (fundamentalmente del cemento y la cerámica) tienen importantes conexiones a ambos lados del Océano.

Hace años afirmábamos que «España cuenta en el sector construcción con un nivel tecnológico equiparable al de los mejores competidores, equipos humanos con probada experiencia, una actividad constructora que está ejecutando un tercio de su volumen de obra fuera de nuestras fronteras, un sector cementero líder mundial en exportación...» (3).

Por si lo anterior fuese poco, nuestro haber cuenta con un dato nada desdeñable: en España, en un corto *lapsus* de tiempo (1965-1989) se ha pasado en materia de vivienda de una situación realmente tercermundista a otra, que aunque con puntos negros, podría calificarse de desarrollada. Las experiencias son recientes, los actores siguen en activo..., el cúmulo de conocimientos es fresco y el trasvase puede ser más fluido y asimilable que el que pudiera ofrecer cualquier otro país desarrollado.

No puede olvidarse que la actividad en vivienda abarca un sector de clara *macla tecnológica*,

(2) Subprograma XIV CYTED.D, *Autoconstrucción: construcción progresiva y participativa*, 1987. Córdoba (Argentina).

(3) J. SALAS: «1987, Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar», *El País*, 12-XI-1984.

donde coexisten muy diversos niveles (cuantitativos y cualitativos) de tecnologías. Se han apuntado algunos aspectos de lo mucho que puede y debe hacer la cooperación en el contexto del amplio sector informal. No parece honesto el silenciar el amplio panorama que para otro tipo de operaciones (cooperación menos altruista, transferencia de tecnologías o pura y simplemente comercio) puede suponer potencialmente el sector formal de la vivienda en América Latina.

La trama existente de relaciones comerciales, empresas mixtas, exportación de equipos y materiales, realizaciones de construcción, venta de maquinaria auxiliar y de producción, pagos por tecnología española..., son hechos constatables, pero estamos convencidos de que una política de cooperación para el desarrollo en materia de vivienda será también motor y soporte para potenciar y ampliar la presencia del sector empresarial español en América Latina.