

El problema de la vivienda problema común de “Las Américas Latinas”

Julián SALAS SERRANO

Coordinador del Subprograma XIV del CYTED: “Tecnologías para viviendas de interés social”, investigador en el CSIC.

RESUMEN: Este trabajo es parte del primer capítulo del libro recientemente publicado por el autor con el título **“Contra el Hambre de Vivienda. Soluciones tecnológicas latinoamericanas”** en la editorial Escala de Colombia. Trata de describir el lúgubre panorama del problema de la vivienda en Latinoamérica, pese a los muchos “milagros económicos” anunciados el pasado año en la zona. Lamentablemente la visión global es pesimista, no podía serlo de otra forma ya que el déficit -hambre de vivienda- pese al esfuerzo de los «sinvivienda» sigue aumentando de forma alarmante. Sostiene el autor, que pese a las muy notables diferencias -entre países, regiones o sencillamente entre ciudades y periferias- el problema tiene más de común que de específico, razón por la que aborda el problema como un hecho común.

“Al reflexionar sobre el desarrollo de América Latina se cuestiona con frecuencia la validez de la región como categoría analítica. Por la diversidad de situaciones y procesos de formación en los distintos Estados nacionales, podría suponerse que la única tipología satisfactoria sería aquella que incluyese un número de casos igual al número de países.”

Fernando Fajnzylber (1)

Todas las fotos y los cuadros sin pie son del autor.
(1) Fernando Fajnzylber: Industrialización en América Latina: de la “Caja Negra” al “Casillero Vacío”.

I. ENUNCIANDO EL PROBLEMA

A ún conscientes de las muy diversas realidades geográficas, climatológicas, culturales, étnicas, económicas,... que constituyen los más de 300 millones de seres humanos y 20 millones de kilómetros cuadrados que se conoce como América Latina, se sostendrá, no obstante, que pese a esas fundamentales diferencias, el problema de la vivienda tiene

Cuadernos de la CEPAL, n.º 60. Santiago de Chile, 1990.

mucho más de común que de específico en toda el Area. Desde esa óptica globalizadora, se abordarán algunas facetas de la actividad constatable en materia de **viviendas de interés social**, término éste, que requiere algunas matizaciones para poder centrar con claridad el tipo de viviendas al que dedicaremos este artículo.

La mayoría de lo que se construye en Latinoamérica no llega a merecer, ni tan siquiera, la denominación de **vivienda social**, recibiendo nombres como: **callampas** o **mediaguas** (en Chile); **precaristas**, **paracaidistas**, **pies de casa** (en México); **ranchos** (en Venezuela); **fabelas** (en Brasil); **pueblos jóvenes** (en Perú); **conventillos** (en Uruguay); **villas miseria**, **cités** (en Argentina); **arrabales** (en Puerto Rico); **barbacoas** (en Cuba) o **chabolas** (en España).

En lo que sigue, se adoptarán de manera indistinta las denominaciones de viviendas marginales y/o de muy bajo coste, formas diversas de referirse a las actuales **soluciones habitacionales**, que inundan grandes superficies que eufemísticamente se conocen como **asentamientos humanos**.

En la realidad de América Latina, pueden enunciarse, pese a la diversidad de países y circunstancias, algunos aspectos representativos que son comunes al conjunto. Se adelantan en forma concisa cuatro rasgos genéricos:

A) **La necesidad de espacios contruidos es abrumadora y creciente.** Si se acepta por vivienda una definición tan rudimentaria y parca como: "un espacio separado, con acceso independiente que sirve para alojamiento humano" (tomado del 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 millones según fuentes más pesimistas.

El problema de este abultadísimo déficit, que preferimos denominar **hambre de vivienda**, aun siendo gravísimo, queda minimizado cuando se constata que para salir de la actual situación habría que construir anualmente en el Area unos 4,0 millones de viviendas por año durante toda una generación. La realidad dicta que escasamente se llega a construir 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 de población, lo que ha supuesto que se triplique el número de latinoamericanos en tan sólo 40 años.

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

Un dato puntual corrobora 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% 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".

C) **La tasa 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% de los latinoamericanos vivían en ciudades, ocupando sólo el 1% de su inmenso territorio, mientras que el 99% 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, lo que significa ingresos inferiores al doble del coste de la canasta mínima. Es decir, un amplio 35% de las familias no llegan a ingresos equivalentes al salario mínimo. Traducido lo anterior a los términos de la **vivienda mínima** (promociones típicas del Banco Mundial, BID, PNUD, HABITAT, ...) significa que ese 35% de familias no alcanzarían, ni aun dedicando la totalidad de sus ingresos

durante seis años, a reunir el precio de dichas viviendas. Forman estos, la gran legión de **la demanda insolvente**.

a) Déficit abrumador en franco crecimiento.

b) Dinamismo del sector informal y atonía del sector oficial.

c) Desmedida tasa de urbanización.

d) Pesimismo a medio plazo ante el aumento de la demanda insolvente.

Los cuatro aspectos someramente enunciados, en mayor o menor medida, se presentan en todos los países del Area y son bases comunes del problema, pese a especificidades y necesarias matizaciones.

No hay razones objetivas para el optimismo, pero sí es de justicia señalar que en el terreno de los conceptos hay avances importantes. De forma muy esquemática merece la pena señalarse, que desde 1976, año de la **Conferencia Mundial de los Asentamientos Humanos** en Vancouver (Canadá) hasta la fecha, algunos postulados **vanguardistas** de entonces forman parte de los planteamientos **obvios** en materia de vivienda popular, prácticamente asumidos por casi todos y constituyendo hoy postulados de gobierno incorporados al discurso **oficial** (2). Se explican tres a modo de ejemplo:

- Los barrios marginales suponen un considerable capital fijo y albergan una intensa vida comunitaria.

- Los programas de viviendas sociales en el marco de la promoción pública (viviendas de bajo coste o "low cost housing") se dirigen, de hecho, a las capas medias o, cuando menos, a familias con ingresos estables y superiores a la media.

- Para superar o mejorar las condiciones de vida en las zonas marginales, ha de otorgarse un papel predominante a la participación activa de la población directamente implicada.

Por otra parte, algunos conceptos sobre aspectos más de índole tecnológico, también han calado entre los responsables de los temas de vivienda y planeamiento urbano. Señalaremos sólo cuatro muy concretos:

- La transposición simple de técnicas del norte (materiales y/o procesos) no beneficia –en general– la solución de la vivienda de las capas más deprimidas del sur.

- Es imperativo implementar o adecuar tecnologías adaptadas a las condiciones económicas, sociales, culturales, de medio ambiente,... de cada comunidad.

- Es prioritario frenar la salida de divisas causada por importaciones de materias primas, materiales, componentes y/o sistemas constructivos, fortaleciendo la producción autóctona.

- Las normas y reglamentos, basados directamente en modelos del mundo desarrollado, hacen la vivienda inaccesible a las capas populares.

Lamentablemente, en el terreno de los hechos, la realidad es bien distinta. Ciertamente no hay razones para el optimismo.

2. ¿POR QUÉ AMÉRICAS LATINAS?

El plural de **Américas Latinas** es intencionado. No se adopta en el sentido en que se acuñó en 1949 en el trabajo francés "A través de las Américas Latinas", sino en el de enfatizar desde el comienzo, la multiplicidad, variedad y diversidad de los diecinueve países que conforman lo que de forma coloquial se denominará como **Area** en este trabajo. El recurso del plural intenta enfatizar aún más la tesis que se mantendrá: **la vivienda, problema común en un conjunto de realidades distintas**.

La región contribuye más en términos de población que de cualquier otro indicador de

(2) Escrito ya este trabajo, el pasado 16 de marzo (1992), asistimos perplejos a la siempre brillante intervención de Enrique Iglesias, Presidente del BID, con motivo de la inauguración del "Primer Encuentro de ministros y autoridades máximas de vivienda y urbanismo de América Latina y el Caribe" en CEPAL (Santiago de Chile) quien de forma contundente expuso que el Banco, simple y llanamente, no había acertado en su política de

vivienda en el Area. Ni el número de viviendas, ni la calidad, ni los costes, ni los destinatarios,... eran los satisfactorios. Iglesias animó a los asistentes, desde la autoridad de su personalidad y cargo, a trabajar con imaginación en estrecha colaboración con el sector no estructurado, según él, más creativo, dinámico y realista que el formal. Los "viviendistas" asistentes comprendimos que nos habíamos quedado sin discurso.

actividad económica. Aparece también una clara tendencia a que disminuya la participación de la región a medida que crece el valor agregado intelectual: en términos de población le corresponde a la región un 8%; en producto interno bruto 7%; y en producto manufacturado 6%. Si al interior del sector manufacturero se centra la atención en los bienes de capital, la presencia de la región baja bruscamente al 3%; la participación de ingenieros y científicos es del 2,4%, y los recursos de que disponen esos ingenieros y científicos para desarrollar sus actividades, representan apenas un 1,8%. Por último, en lo que se refiere a la representación de autores científicos, con toda la precariedad de este tipo de indicadores, América Latina supera levemente el 1%.

Nos ocuparemos sólo de dos trazos esquemáticos para tratar de perfilar la diversidad de las Américas Latinas:

- a) Diversidad geográfica y climatológica.
- b) Diversidad de desarrollo y equidad.

2.1. Diversidad geográfica y climatológica

La vivienda, directamente enraizada con el terreno y su entorno, es obviamente, en sus tipologías, especialmente sensible a las acciones climatológicas. Las distintas climatologías tienen un reflejo inmediato en lo que concierne a formas, materiales, soluciones constructivas, etc. La heterogeneidad de tipos y formas constructivas es evidente en el Área y también, incluso, en el marco de muchos países concretos. El caso de Chile, el país de **la loca geografía**, puede presentarse como caso extremo de diversidad geográfica y climatológica.

Otro caso extremo bien concreto es la ciudad **El Alto**, junto a La Paz (Bolivia). Inmenso asentamiento espontáneo de más de trescientos mil habitantes, con menos de veinte años de existencia, sobre una inhóspita planicie a más de cinco mil metros de altura, donde la precipitación

media anual es de tan sólo 564 mm y la temperatura anual promedio de 7,78° C. El caso no es único; de hecho, el 38% de la población boliviana vive en asentamientos por encima de los 3.500 m. sobre el nivel del mar.

Seguiremos muy cerca el excelente trabajo coordinado por Fernando Tudela (3) de muy reciente aparición, titulado "Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina y El Caribe. Una visión evolutiva" ocupándonos únicamente de tres aspectos que presentan una muy estrecha relación con el hábitat: **relieve** (alturas sobre el nivel de mar); **climatología** (tipologías de zonas climáticas y térmicas), así como **zonas de mayores riesgos** por sismos, erupciones volcánicas y ciclones.

La región de América Latina y el Caribe, que comprende hoy más de treinta países y ocupa una extensión de unos 20,08 millones de kilómetros cuadrados, está constituida por un complejo mosaico de paisajes, cada uno de los cuales contiene un potencial único de recursos. La amplitud latitudinal de la región, que rebasa los 30° N en su extremo septentrional y se extiende hasta los 55° S, bastaría para determinar un gran espectro ambiental, que abarca desde los paisajes típicamente neárticos, como los encontrados en el centro y norte de México, hasta aquellos de estirpe antártica o subantártica como los que se hallan en el extremo sur de Chile y Argentina.

El relieve, más que cualquier otro de los rasgos estructurales de la región, permite contrastar los cuatro grandes subregiones del Área: México, Centroamérica, Caribe y Sudamérica. En la Figura 1 se podrá observar el contraste entre las fisiografía mexicana o centroamericana y la sudamericana. En Sudamérica, la mayor parte del territorio se ubica por debajo de los 100 m.s.n.m., con excepción de las elevaciones de Guyanas-Venezuela, del sureste de Brasil y, por supuesto, de la larga cadena montañosa andina. La mayor parte del espacio sudamericano se configura como una gigantesca plancha de baja altitud. En México, en cambio, la montaña cubre la

(3) PNUMA-AECI-MOPU: "Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina y

El Caribe. Una visión evolutiva". Edit.: MOPU. Madrid, 1990.

FIGURA I.**Síntesis de relieve**

mayor parte del territorio, pues más del 50% del espacio mexicano se ubica por encima de los 1.000 m.s.n.m., y más del 65% sobre la cota de los 500. En Centroamérica, con la sola excepción de Belice, la preponderancia de la montaña es todavía mayor: las porciones montañosas (cordilleras, mesetas y laderas) representan más del 75% del territorio centroamericano.

La región cuenta con dos grandes altiplanos: uno en la porción central y norte de México, cuya altitud asciende con frecuencia por encima de los 2.000 m y el otro en la parte central de los Andes (Perú, Bolivia, Chile y Argentina), con una elevación superior que rebasa los 3.000 m.

Las Figuras 2 y 3, tomadas igualmente del texto referenciado (2), se complementan de algún modo, especialmente pensando en el hábitat. La primera de ellas recoge las distintas tipologías de regiones climáticas, matiza hasta nueve regiones, de las cuales por su particular extensión pueden señalarse: las zonas de **bosque lluvioso tropical** (con temperaturas siempre superiores a los 18° C); las extensísimas **sabanas tropicales** (más

frías que en el caso anterior y con estaciones secas) y las amplias zonas climatológicas clasificables como **subtropical húmedo** donde los meses más cálidos no descienden por debajo de los 22° C. La Figura 3 delimita con claridad dos aspectos de extraordinario interés por su relación con el hábitat: regiones térmicas y zonas con ausencia o probabilidad de heladas.

Los estudios geofísicos (sismológicos y vulcanológicos) revelaron que la corteza terrestre, tanto continental como oceánica, está constituida por un conjunto de **placas** sobre las que descansan los océanos y los continentes, cada una de las cuales se desliza sobre la masa semifluida de la pirofera o sima, con dirección y velocidad propias. Las superficies de contacto entre dos placas conforman las bandas sísmicas de la tierra, es decir, las áreas en las que se originan los sismos.

En la Figura 4, tomada del PNUMA-ORPALC, se destacan de forma gráfica las zonas sometidas a frecuentes fenómenos sísmicos, así como las de actividad vulcanológica.

CUADRO I.

| PIB por habitante en dólares de EE.UU. | |
|--|--------|
| Japón | 20.908 |
| EE.UU. | 19.744 |
| RFA | 18.657 |
| Francia | 16.120 |
| Venezuela | 3.230 |
| Argentina | 2.370 |
| Panamá | 2.240 |
| Uruguay | 2.180 |
| Brasil | 2.020 |
| México | 1.909 |
| Costa Rica | 1.705 |
| Perú | 1.430 |

| PIB por habitante en dólares de EE.UU. | |
|--|-------|
| Chile | 1.310 |
| Colombia | 1.220 |
| Cuba | 1.185 |
| Ecuador | 1.040 |
| Paraguay | 1.000 |
| Guatemala | 940 |
| República Dominicana | 861 |
| El Salvador | 850 |
| Nicaragua | 830 |
| Honduras | 780 |
| Bolivia | 570 |

Fuente: "L'etat du monde 1989-1990. Annuaire économique et géopolitique mondial". Editions La Découverte. Paris, 1990

2.2. Diversidad de desarrollo y equidad. (Del casillero vacío al casillero repleto)

No es cometido de este texto entrar en la descripción de lo que ha de entenderse por desarrollo. El tema es sin duda complejo. El acercamiento será más bien instrumental que conceptual y en ese contexto no cabe duda que el Producto Interior Bruto (PIB) por habitante expresado en \$ USA es, pese a sus muchas imprecisiones, un reflejo de una de las facetas del nivel de desarrollo.

En el Cuadro 1 se recogen datos del PIB de los países del Area que oscilan entre los 570 \$ USA de Bolivia y los 3.220 \$ USA de Venezuela, diferencia comparativa sensible. Como dato de referencia comparativo, la misma fuente da para EE.UU 19.744 \$ USA de PIB por habitante, así como la situación de Japón, RFA y Francia.

Por su marcado interés y claridad, incluso para los no especialistas en los temas de industrialización y desarrollo, nos parece que el reciente aporte de Fernando Fajnzylber (1) en la elaboración de lo que él ha bautizado como **casillero vacío**, merece ser reproducido en un texto como éste, máxime cuando más adelante volveremos sobre el tema para intentar un acercamiento al caso de la vivienda.

Sostiene Fernando Fajnzylber:

"Se definirá como criterio de dinamismo el ritmo de expansión que han alcanzado los países avanzados en los últimos veinte años (2,4% anual del PIB por habitante) y se aceptará como definición de la equidad la relación entre el ingreso del 40% de la población de ingresos más bajos y el 10% de la población con ingresos más altos. Esta relación en los países avanzados alcanzaba un promedio de 0,8 a fines del decenio de 1970 y comienzos del de 1980, es decir, el 40% de la población de ingresos más bajos tiene un ingreso que equivalen al 80% del ingreso del 10% de la población con ingresos más altos. Supóngase que para América Latina la línea divisoria entre los países que han logrado una mayor y una menor equidad está definida por esa misma relación, pero con un valor de 0,4, es decir, la mitad de la que se da en los países industrializados

(Banco Mundial, 1986). Al cruzar las variables de crecimiento y equidad aplicando como línea divisoria del dinamismo el crecimiento medio de los países avanzados en el período 1965 a 1984 y para la equidad la relación entre el 40% más pobre y el 10% más próspero, se genera una matriz de doble entrada en la que queda un casillero vacío correspondiente a los países que podrían haber alcanzado a un mismo tiempo un crecimiento más acelerado que el de los países avanzados y un nivel de equidad superior a 0,4. Este casillero vacío plantea la interrogante clave que se intentará despejar en este trabajo". Ver Figura 5.

Hasta aquí, la extensa cita a Fajnzylber y el **casillero vacío** que con claridad refleja una realidad profunda de América Latina y que justifica muy ampliamente el intento de cimentar la esencia de la política económica de la CEPAL para la década presente: **la transformación productiva con equidad**.

Siguiendo la sugerente y clarificadora aportación del **casillero vacío**, nos atrevemos a iniciar un intento de apropiación conceptual a caso de la vivienda en el Area. Definiremos como criterio de **dinamismo** sectorial para cada país, el número de nuevas viviendas construidas por cada mil habitantes y año, proponiéndose la tasa de 5 como el umbral de separación entre el dinamismo y el estancamiento. Tenga presente el lector, que hay unanimidad en admitir, que resulta necesario alcanzar una tasa sostenida, durante toda una generación, de 10 viviendas por mil habitantes y año, para que el Area vislumbre niveles de desarrollo en este campo.

Resulta algo más problemático, por la evidente falta de datos estadísticos en esta materia, proponer racionalmente un criterio sobre **equidad** constructiva. Por mantener el paralelismo con el modelo adoptado, se establecerá como definición de equidad -en el campo de la vivienda- la relación entre el total de superficie construida de las viviendas para las familias del 40% más bajo de ingresos y el de las viviendas construidas para las familias con el 10% de ingresos más altos.

FIGURA 2.

Regiones climáticas

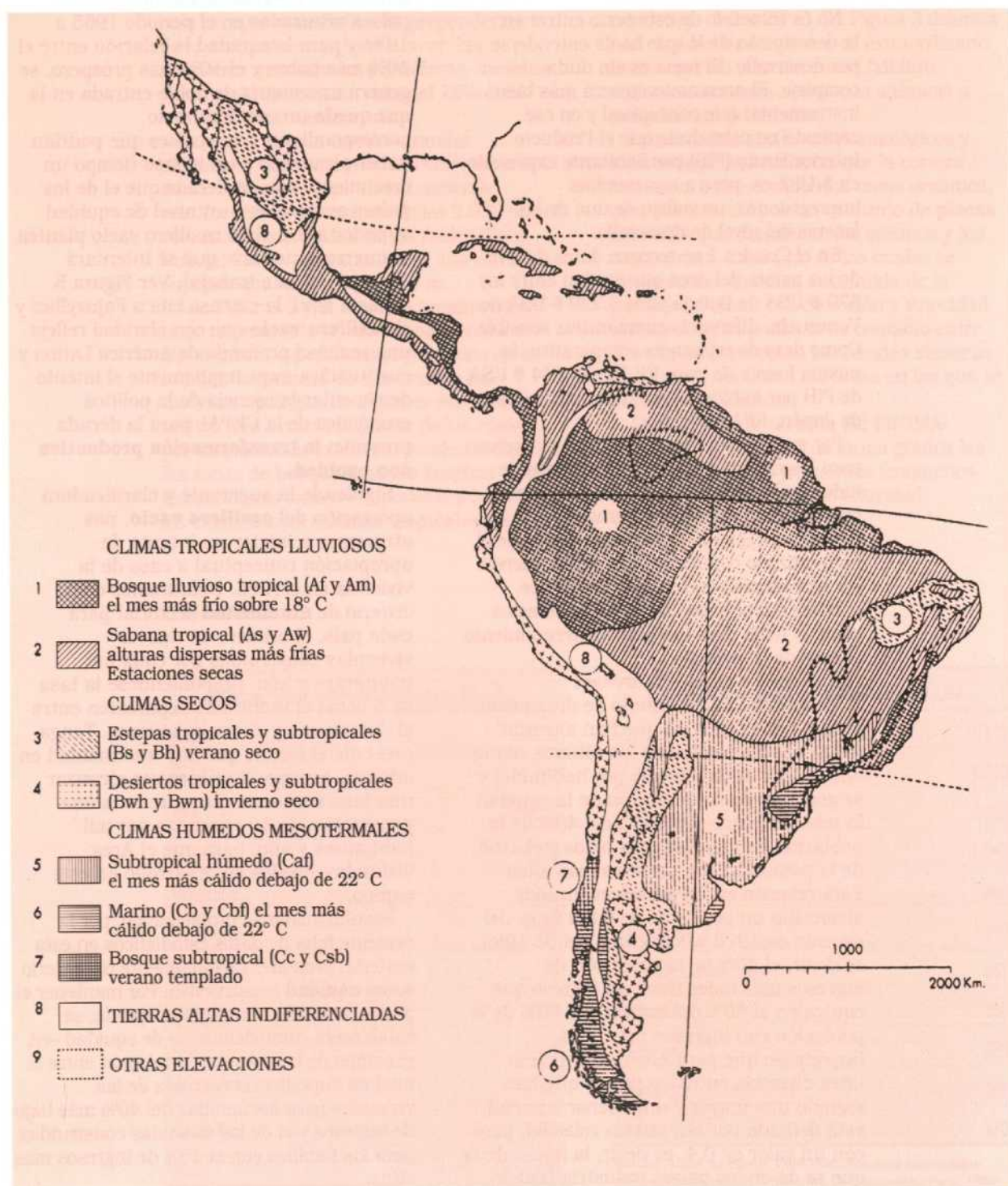
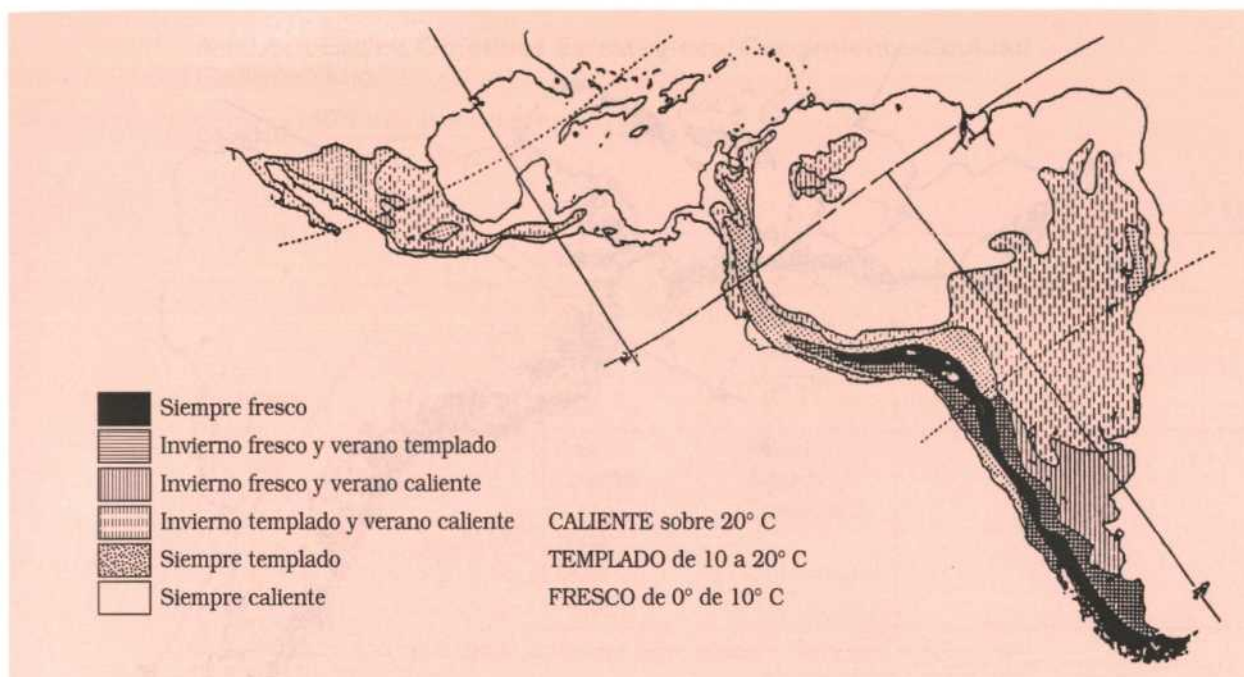


FIGURA 3.

Regiones térmicas



Probabilidades de heladas

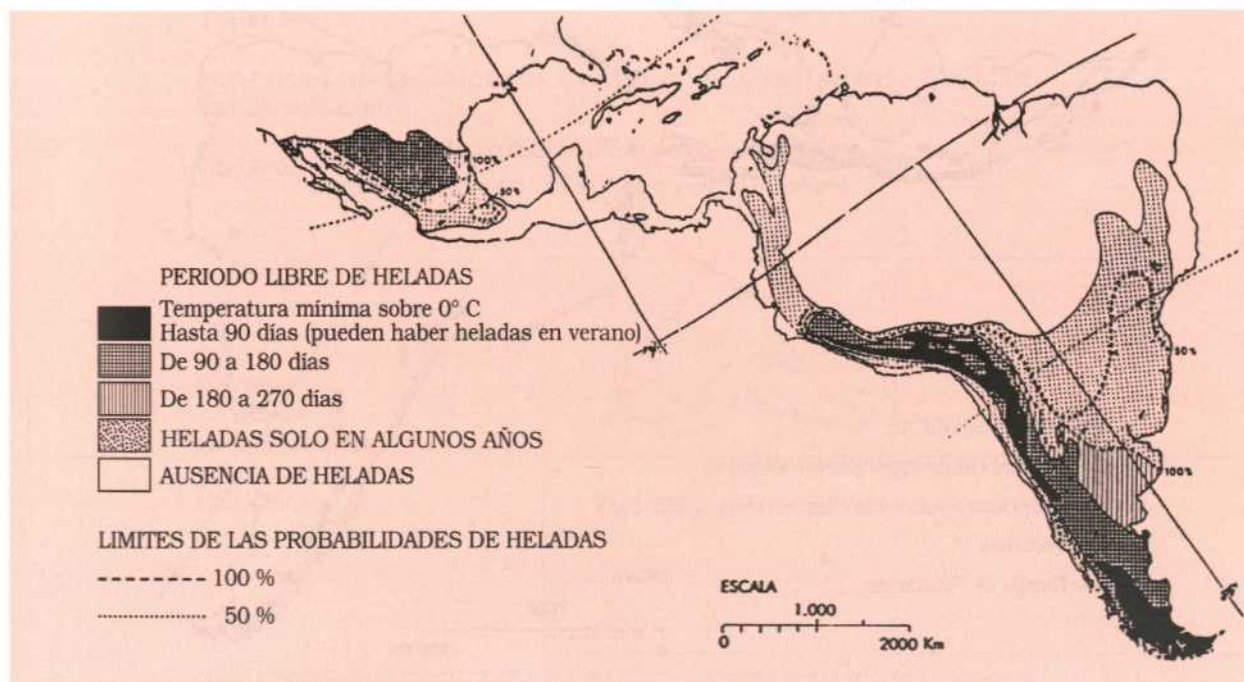


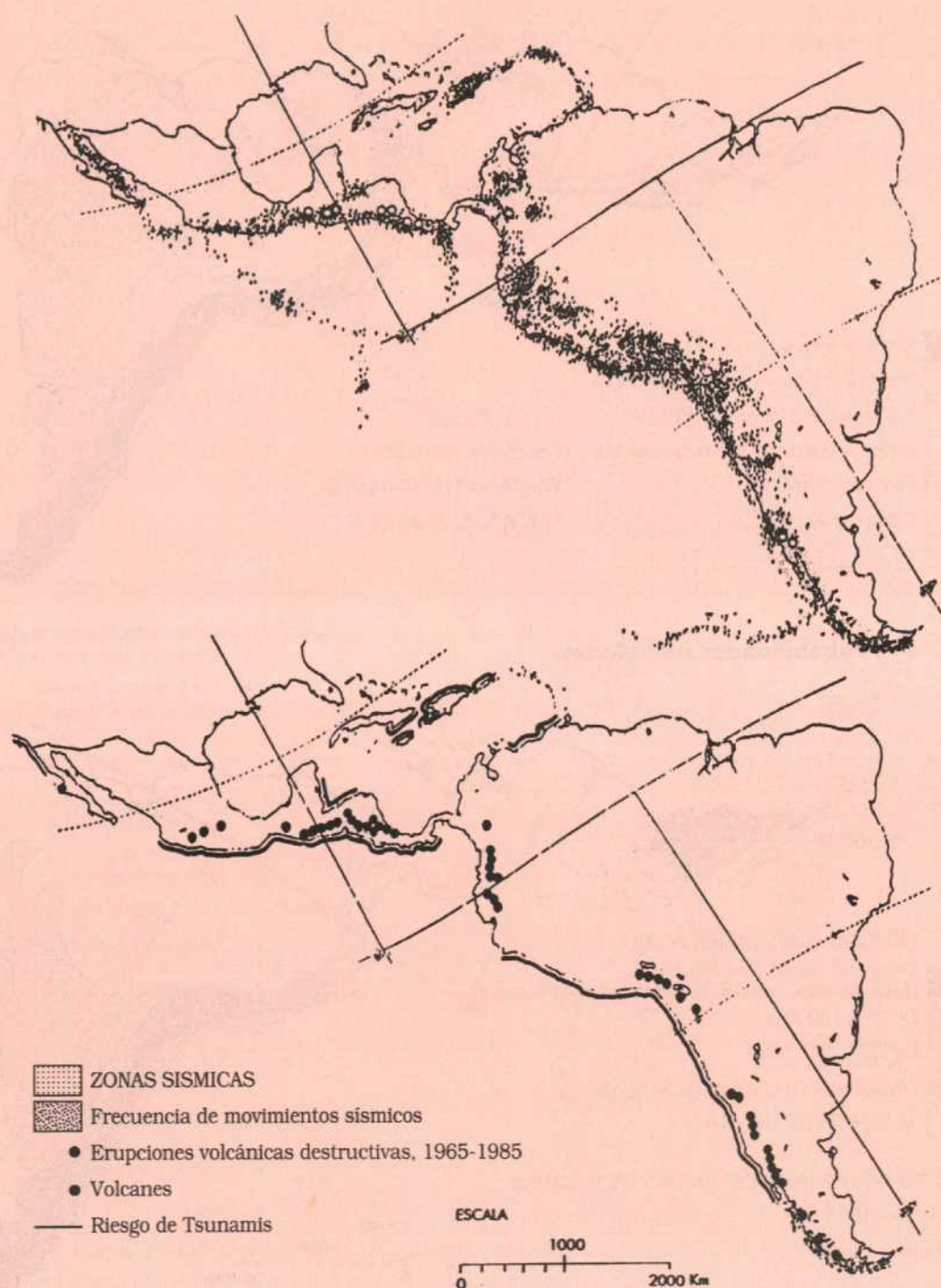
FIGURA 4.**Sismicidad**

FIGURA 5.

TABLA 1.2

América Latina Objetivos Estratégicos: Crecimiento-Equidad
Casillero Vacio

Equidad: $\frac{40\% \text{ más bajos ingresos}}{10\% \text{ más altos ingresos}}$ 1970 - 1984

| | | < 0,40 | 0,40 | > 0,4 |
|--------------------------------------|--------|---|---|----------------------|
| Crecimiento PIB/hab. 1965-1984 | < 2,4% | Bolivia Chile Perú Venezuela | Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua | Argentina Uruguay |
| | 2,4 | Haití | | |
| | ≥ 2,4% | Brasil Colombia Ecuador México Paraguay | Panamá República Dominicana | |

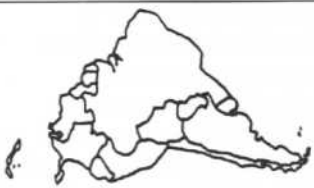
Fuente: División Conjunta CEPAL-ONUDI de Industria y Tecnología sobre la base de datos del Banco Mundial.

FIGURA 6.

TABLA 1.3

América Latina Objetivos Estratégicos: Crecimiento-Equidad
Casillero Repleto

Equidad: $\frac{\text{Superficie Construida } 40\% \text{ más bajos ingresos}}{\text{Superficie Construida } 10\% \text{ más altos ingresos}}$ 1985 - 1990

| | | < 1,2 | 1,2 | ≥ 1,2 |
|--|-------|---|-----|-------|
| Dinamismo N.º Viviendas por 1.000 habitantes y año entre 1985-1990 | < 5,0 |  | | |
| | 5,0 | | | |
| | ≥ 5,0 | | | |

Fuente: División Conjunta CEPAL-ONUDI de Industria y Tecnología sobre la base de datos del Banco Mundial.

El umbral de equidad lo fijamos de forma conservadora en un valor 1,2 del cociente propuesto, deducido en base a considerar igual número de nuevas viviendas para cada decil, sólo que de diferente superficie construida: 30 m² para los deciles 0%-20%; 60 m² para los deciles 20% a 40 y 150 m² para el decil 90% a 100%. De esta forma, la relación 1.2 delimitará entre equidad e inequidad, creciendo la equidad al aumentar dicho coeficiente.

Manteniendo el paralelismo con la elaboración de la Figura 5, se propone la Figura 6. Intuimos que ningún país del Area supera, incluyendo la actividad formal e informal, el umbral del **dinamismo** (cinco viviendas por mil habitantes y año), si se tiene en cuenta un periodo de análisis superior al quinquenio.

Al tratar de cuantificar el coeficiente de equidad, nuestro grado de arbitrariedad es aún mayor que en el caso anterior, ya que la carencia de datos es manifiesta. Estimamos que salvo Cuba, ningún otro país supera el umbral fijado en 1,2. Es por ello que nos limitaremos a introducir de forma más **testimonial** que fundada casi toda la geografía latinoamericana en el casillero superior izquierdo que denominaremos **casillero repleto**.

Compartimos los criterios expresados recientemente por la colombiana Cecilia López M. (4) sobre el tema que se aborda: "La masiva inserción de la mano de obra en actividades urbanas de mayor productividad contribuyó en forma determinante a que la significación de las familias pobres disminuyera de 50 a 35% entre 1950 y 1980. Gravitó decisivamente en la consolidación y ampliación de las clases medias, proceso que se vio apoyado por la expansión del empleo público, ya que la acelerada urbanización enfrentó al Estado a nuevas exigencias en áreas como la infraestructura y el suministro de servicios sociales. La participación del trabajo en el Producto Interno Bruto se mantuvo constante en torno al 35%, al mejorar los salarios de manera semejante a la productividad.

No obstante, ni en el mejor de este largo período de auge -la tasa media de expansión

del PIB fue de 5,5% al año- logró América Latina absorber con la intensidad requerida las actividades más atrasadas. La subutilización de la mano de obra disminuyó en apenas 13% en 30 años, el desempleo abierto aumentó levemente, el campesinado siguió absorbiendo tres de cada cinco ocupados en la agricultura, y el sector informal hubo de dar cabida a cerca de un cuarto de los activos urbanos".

Hacemos nuestra la conclusión apuntada por Cecilia López:

'... La década de los 90 plantea a la región un doble desafío. Por un lado debe avanzar significativamente en la transformación productiva de sus economías, para retomar el crecimiento. Por el otro, debe hacerlo sin agravar los enormes costos sociales en que incurrió en los 80'.

3. ACOTANDO EL PROBLEMA COMÚN DE LA VIVIENDA LATINOAMERICANA

Enunciando someramente **el problema** en el Apartado 1 y apuntados algunos datos objetivos en torno a la **diversidad** del Area, Apartado 2, se pretende ahora abordar el problema desde una óptica común en base a cuatro hechos dominantes:

- a) La necesidad abrumadora de nuevos espacios construidos.
- b) El crecimiento demográfico y la explosión urbana.
- c) Los niveles de renta: pobreza e indigencia.
- d) El tamaño de la deuda externa.

3.1. La necesidad abrumadora de nuevos espacios construidos

Las altas tasas de natalidad y de urbanización, llevan al Area a necesitar volúmenes de nuevas viviendas muy considerables. En el Cuadro 2 se recogen los requerimientos **mínimos** de nuevas viviendas que deberían construirse anualmente (1985) en Latinoamérica: se fija este mínimo en 2.626.625, desglosándose en viviendas urbanas y rurales. El Cuadro 2 se realizó asumiendo que el 95% de la

(4) Cecilia López, M.: "Crecimiento y equidad: bases para la consolidación democrática". La época, Santiago de Chile, 3-2-1991.

CUADRO 2.

Requerimientos mínimos de construcción anual de Viviendas en América Latina

| País | Necesidad de nuevas viviendas | | |
|---------------|-------------------------------|-----------|---------|
| | Total | Urbanas | Rurales |
| Latinoamérica | 2.626.625 | 1.888.587 | 738.038 |
| Argentina | 222.485 | 184.618 | 37.867 |
| Bolivia | 48.331 | 32.238 | 16.593 |
| Brasil | 633.549 | 336.180 | 297.369 |
| Colombia | 254.794 | 211.858 | 297.369 |
| Costa Rica | 19.360 | 11.334 | 42.936 |
| Cuba | 79.906 | 62.698 | 17.208 |
| Chile | 109.574 | 98.816 | 10.758 |
| Ecuador | 63.344 | 37.924 | 25.420 |
| El Salvador | 35.991 | 24.825 | 11.166 |
| Guatemala | 63.353 | 39.923 | 23.430 |

| País | Necesidad de nuevas viviendas | | |
|----------------------|-------------------------------|---------|---------|
| | Total | Urbanas | Rurales |
| Haití | 50.385 | 33.148 | 17.327 |
| Honduras | 25.815 | 12.830 | 12.985 |
| México | 587.365 | 464.769 | 122.596 |
| Nicaragua | 23.864 | 15.489 | 8.375 |
| Panamá | 16.125 | 11.066 | 5.059 |
| Paraguay | 20.634 | 16.294 | 4.340 |
| Perú | 170.865 | 124.980 | 45.885 |
| República Dominicana | 52.401 | 34.056 | 18.345 |
| Uruguay | 20.946 | 19.455 | 1.491 |
| Venezuela | 127.038 | 116.086 | 10.952 |

población vive en viviendas familiares permanentes y que la media de ocupación, por vivienda, es de cuatro personas en las zonas urbanas y cinco en las zonas rurales.

Resulta aventurado el evaluar a cuánto asciende el número de viviendas realmente construidas por año en el Área, especialmente difícil por la influencia del sector informal, pero puede asegurarse que la cifra total no alcanza el millón de nuevas viviendas por año, con lo que el déficit sigue aumentando cuantitativamente.

En opinión del consultor boliviano Fernando Guardia (5): "Sectorialmente, la producción de viviendas en la región para 1978, uno de los últimos años que se disponen estadísticas al respecto, fue de 1,8 unidades por 1.000 habitantes".

(5) Fernando Guardia-Butrón: "La situación de la Vivienda Popular en América Latina", publicación en prensa. La Paz (Bolivia), 1990.

El índice de la ONU se aproxima al estimado de necesidades de vivienda hecho por S. Donelson y otros, que señala un rango de 7,7 a 11,4 viviendas por 1.000 habitantes para la región latinoamericana. Por su parte, la Unión Panamericana sostiene que para hacer frente al déficit regional habría que invertir una suma de 1.400 millones de dólares anuales. Por otro lado Habitat, en una cifra basada en precios de 1985 señala que la inversión en Latinoamérica y el Caribe sólo para dotar de instalación básica a los asentamientos ilegales sería de 62.000 millones de dólares. Complementariamente, señalaremos que un estudio realizado por el SELA en 1980 indicaba que los países de la región necesitaban construir por lo menos 1,5 millones de viviendas anuales como mínimo, para paliar, no resolver, el déficit cuantitativo de viviendas, cifra que excede ampliamente no sólo las realizaciones actuales, sino las posibilidades a medio plazo.



1. El “pueblo joven Manuel Arévalo” en Chimbote (Perú), el mayor puerto pesquero de latinoamérica, lugar donde se inició en 1990 la actual epidemia de cólera.¹



2. Ranchitos en Asunción (Paraguay), a pocos metros del Palacio Presidencial.



3. Deterioro y miseria en el patrimonio construido de las grandes ciudades. Vista del conventillo de Pedro Lagos en Santiago de Chile, a tan sólo diez manzanas de la Plaza de Armas.



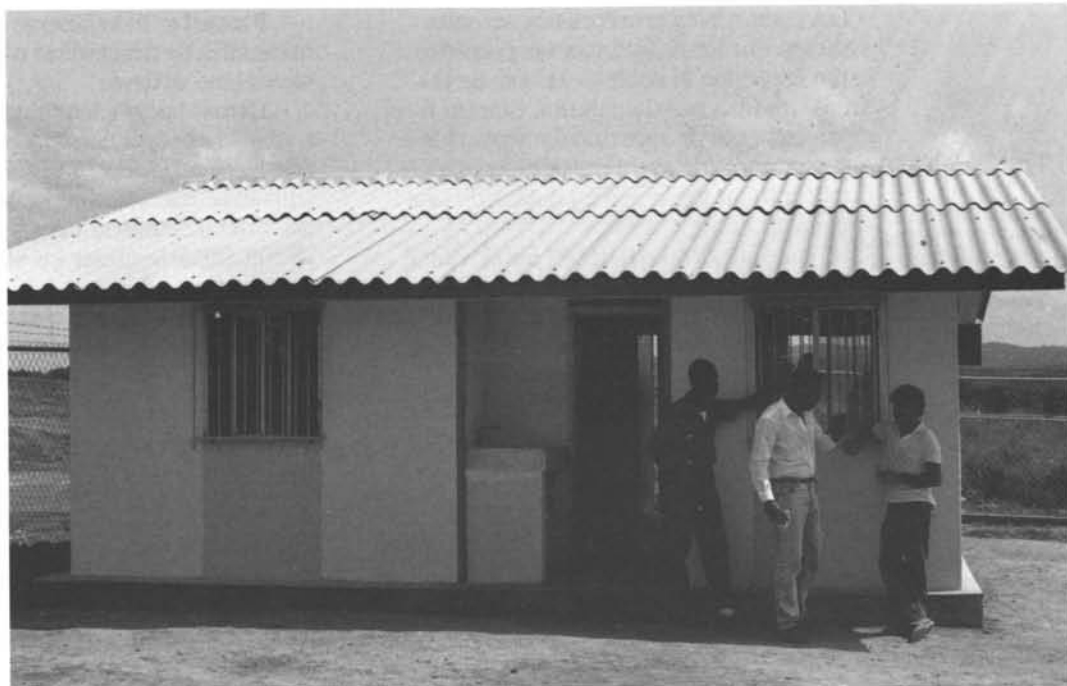
4. Vivienda rural por autoconstrucción a base de madera y tierra, técnica conocida como «bahareque», «torchis», «quincha» ..., según las diferentes regiones geográficas.



5. Construcción a base de tapiales como técnica dominante en la vivienda rural ecuatoriana.



6. Vivienda de promoción social en Chile: 32m² en dos plantas con equipamiento mínimo y sin acabados. Un aspecto del proceso de "jibarización" de las soluciones oficiales del sector formal.



7. Vivienda industrializada tipo "llave en mano" de 50 m² realizada por el sistema "Sancocho" en Puerto Ordaz (Venezuela) con un precio total equivalente a unos 5.000 \$ USA.



8. Vivienda experimental a base de bambú y madera en el Centro Nacional del Bambú en San José de Costa Rica.

Los estimados y proyecciones actuales sugieren que los asentamientos precarios están creciendo al doble de la tasa de las áreas urbanas en su conjunto. Con un nivel de crecimiento de aproximadamente el 8%, algunas zonas de asentamientos precarios duplicarán su población en menos de una década.

La cuantificación del déficit habitacional es y ha sido motivo de fuertes polémicas. Por su interés, se toma de un trabajo del CEUR de Argentina (6) una parte muy concreta sobre "Criterios y definiciones para cuantificar el déficit habitacional", que pese a su referencia específica al caso argentino, se estima que pueden tener validez generalizable:

Son especialmente dos los criterios utilizados para describir y cuantificar el déficit del parque habitacional de las viviendas particulares ocupadas (VPO): **la precariedad y el hacinamiento.**

La precariedad:

La precariedad toma en consideración ciertas deficiencias por carencias constructivas o de servicios según los tipos de vivienda existentes. Los tipos de vivienda que se distinguen son:

– **Vivienda individual tipo casa:**

Construcción con salida independiente a la vía pública que generalmente constituye una sola unidad de vivienda.

– **Departamento:** Cuarto o conjunto de cuartos que, dentro de un mismo edificio, constituye una sola unidad de vivienda.

– **Inquilinato:** El inquilinato es la vivienda donde se alojan cuatro o más hogares censales; cada uno de ellos alquila uno o más cuartos, careciendo de servicios higiénicos y de cocina de uso exclusivo. Cada cuarto o conjunto de cuartos ocupados por un hogar se considera una vivienda independiente.

– **Rancho:** Edificación típica de áreas rurales, construida rústicamente con materiales de origen local; paredes de barro o caña; piso de tierra; techo de paja.

– **Precaria:** Todo albergue construido con materiales de desperdicio o desecho que sirve como vivienda.

– **Otros:** Instalación o lugar no destinado a vivienda pero utilizado para tal fin.

La especificación de la calidad material del edificio se realiza en censo solamente para las viviendas individuales tipo casa, permitiendo desglosar los siguientes subtipos:

– **Subtipo "A": casa que reúne las siguientes tres condiciones:**

1) provisión de agua por cañería dentro de la vivienda;

2) retrete con descarga de agua (ya sea con desagüe a red pública u otro sistema de desagüe);

3) piso que no sea de tierra.

– **Subtipo "B": casa que no tiene una o más de esas tres condiciones.**

A partir de estos criterios, la categoría de vivienda precaria o vivienda deficitaria por precariedad incluye:

– Casas "B": inquilinatos, ranchos, precarias y otros.

Se consideran "buenas viviendas" las casas tipo "A" y los departamentos.

El hacinamiento:

Los censos proporcionan información sobre hacinamiento por cuarto ó habitación, llamando hacinamiento **semicrítico** (1.5 a 2 personas por cuarto) y **crítico** (más de dos personas por cuarto), considerándose como habitación todo ambiente donde pueda ubicarse una cama excluyéndose pasillos, cocinas y baños.

La combinación de estas categorías permite distinguir los siguientes tipos de déficit: **precariedad sin hacinamiento, hacinamiento sin precariedad, precariedad y hacinamiento.**

En relación exclusivamente con el tema de la precariedad del parque de viviendas existentes, puede afirmarse, pese a la escasez y poca fiabilidad de los datos estadísticos en América Latina (1983):

a) Dos de cada tres viviendas existentes se encontraban por debajo de los estándares mínimos.

b) Casi la mitad de las viviendas no tenían acceso a instalaciones sanitarias.

(6) CEUR, Beatriz Cuenya: "Elementos para una acción en vivienda popular". Edit. CEUR: 110 pp. Buenos Aires, XI. 1985.



9. Viviendas realizadas mediante entrega de materiales y asesoramiento técnico a la población en Güines - La Habana (Cuba).

c) Dos de cada cinco viviendas no contaban en 1980 con instalaciones eléctricas.

El tema es algo distinto cuando se pasa del enfoque macro, todo el Area, a la situación específica en alguno de los países o zonas concretas. A título de ejemplo de la gravedad del problema, se presentan algunos datos actualizados sobre el déficit habitacional y de servicios en Bolivia, tomados de un trabajo reciente del autor (7). Es cierto que Bolivia es uno de los países con menor PIB de los estudiados y que por tanto, las conclusiones no deben extrapolarse al resto. No obstante, la gravedad de la situación justifica en sí misma la presentación de los indicadores que siguen sobre el tema de Bolivia:

- El 79% de la población habita en viviendas a razón de más de cinco personas por dormitorio.

- Casi el 60% de la población no recibe agua por cañerías, abasteciéndose de otras

fuentes de menor calidad como: pozos, acequias, carros cisternas, pilas públicas, etc.

- La proporción de la población total que recibe agua dentro de la vivienda es del 11,7%.

La proporción de población urbana que recibe agua dentro de la vivienda es del 25,9%.

- Más del 78% de los hogares no tienen ningún sistema de eliminación de aguas servidas.

- Casi un 65% de las viviendas no disfruta del suministro de energía eléctrica.

3.2. Crecimiento demográfico y explosión urbana

3.2.1. Crecimiento demográfico

Respecto al tema de la necesidad de viviendas, dos son los criterios fundamentales que han de tenerse

(7) Julián Salas y Alcides Torres, Informe para Hábitat: "Estudio de análisis y evaluación de

necesidades del sector asentamientos humanos en Bolivia". La Paz, 1990.

presentes: crecimiento de población y tasa de urbanización.

Respecto del primero de los temas mencionados, resulta elocuente el siguiente párrafo que se toma de PREALC (8):

"Entre 1950 y 1975, América Latina fue la región del mundo en la cual la población creció más rápidamente. En sólo 25 años, ésta se duplicó, mientras que la población mundial creció menos del 60% y la de las regiones desarrolladas poco más del 30%. Por otro

lado, la tasa de crecimiento de la población urbana (en ciudades de más de 20.000 habitantes), alcanzó el 5,2% anual en el período 1950-1975. En dicho período, el porcentaje de la población en centros urbanos pasó del 25,6% al 45% de la población".

La población proyectada al año 2000 en el Area es de 563 millones de habitantes. Sobre la Fig. 7 se recogen los datos más importantes en relación con la población en el Area de estudio. En el Cuadro 3 y sobre

CUADRO 3.

Población y renta per cápita por países (Datos de UNCTAD)

| País | Población | Densidad | | Renta per cápita |
|-----------------|--------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|-------------------|
| | Total (miles) (1981) (%) | Crecimiento medio anual (1981) | Habitantes por km ² | Dólares (1981) |
| Argentina | 27.386 | 1,3 | 10 | 4.520 |
| Bolivia | 5.718 | 2,7 | 5 | 1.259 |
| Brasil | 129.955 | 2,9 | 15 | 2.217 |
| Chile | 11.297 | 1,7 | 15 | 2.909 |
| Colombia | 27.579 | 2,4 | 24 | 1.334 |
| Costa Rica | 2.265 | 2,5 | 45 | 1.160 |
| Cuba | 10.108 | 1,5 | 29 | 0 |
| Ecuador | 8.277 | 3,0 | 29 | 1.622 |
| El Salvador | 4.942 | 3,0 | 235 | 711 |
| Guatemala | 7.480 | 3,1 | 69 | 1.158 |
| Honduras | 3.824 | 3,4 | 34 | 692 |
| México | 72.397 | 3,4 | 37 | 3.310 |
| Nicaragua | 2.828 | 3,3 | 22 | 896 |
| Panamá | 1.941 | 2,6 | 25 | 1.978 |
| Paraguay | 3.158 | 2,9 | 8 | 1.781 |
| Perú | 18.267 | 2,8 | 14 | 1.273 |
| Rep. Dominicana | 6.095 | 2,7 | 125 | 1.211 |
| Uruguay | 2.946 | 0,4 | 17 | 3.949 |
| Venezuela | 15.403 | 3,4 | 17 | 4.401 |

(8) PREALC. Fernando Fajnzylber:
"La industrialización trunca

en América Latina". Edit. CET.
pp. 118 a 214.

datos de UNCTAD, se recogen datos sobre población (1981), crecimiento anual medio y densidad por Km². De este último dato cabe destacar la notable diferencia entre los 5 habitantes por Km² de Bolivia y 8 de Paraguay, frente a los 235 del diminuto El Salvador.

Puede afirmarse de forma contundente que la tasa de natalidad ha bajado en todos y cada uno de los países del Área en el período 1960 a 1980, como puede comprobarse en el Cuadro 4.

CUADRO 4.

La tasa de natalidad baja

| País | 1960 | 1980 |
|----------------------|------|------|
| Argentina | 24 | 21 |
| Bolivia | 46 | 43 |
| Brasil | 43 | 30 |
| Colombia | 46 | 30 |
| Costa Rica | 47 | 29 |
| Cuba | 32 | 18 |
| Chile | 37 | 22 |
| República Dominicana | 50 | 36 |
| Ecuador | 47 | 40 |
| Guatemala | 48 | 40 |
| México | 45 | 37 |
| Nicaragua | 51 | 45 |
| Panamá | 41 | 31 |
| Perú | 47 | 36 |
| Uruguay | 22 | 20 |
| Venezuela | 46 | 35 |

Por otro lado, la mortalidad infantil disminuye y ha alcanzado ya un nivel que puede considerarse bajo, a escala mundial:

Cuba, 19‰, Panamá, 22; Costa Rica, 24; República Dominicana, 31; Uruguay, 34; Chile, 38 (e incluso 20 en 1985). Las tasas siguen siendo mucho más elevadas en Bolivia (151‰); en Haití (149); en Honduras (117); en Nicaragua (102) y en Perú (100). Los progresos realizados se explican ante todo por un mejor abastecimiento de agua potable, construcción de alcantarillado y mejor organización de los servicios de salud pública, en particular en Cuba y en Chile.

Del trabajo de Alain Rouquié (9) "América Latina. Introducción al Extremo Occidente", tomamos los párrafos que siguen, en los que se refiere a la explosión demográfica, sus causas y consecuencias:

"La revolución demográfica que hizo irrupción en todos los países en vías de desarrollo se llevó a cabo más pronto en América Latina. De 1950 a 1965, el continente tiene el mayor índice de crecimiento promedio del mundo (2,8% anual frente a 2,1% en el caso de África, 2,2% en el de Asia y 1,2% en el de los países desarrollados). Claro que esta explosión demográfica está muy desigualmente repartida. Afecta principalmente la América del Sur tropical y la América media continental, donde se rebasa el 3% de crecimiento anual. El Caribe tiene un crecimiento más moderado, de tipo africano, y la América del Sur templada no alcanza el 1,9% anual y disminuye muy rápido para alcanzar niveles europeos en algunos países. Sin embargo, en promedio, puede hablarse de revolución demográfica si se comparan los índices de crecimiento de la posguerra con los de los años veinte-treinta que eran inferiores a 1,5%.

Mientras los índices de natalidad se mantienen alrededor del 40‰ y a veces más cerca del 50 ‰, la verdadera revolución proviene de la espectacular caída de la mortalidad. En Brasil pasa de 17,9‰ en 1930 a 9,5‰ en 1980 (cifra inferior a la de Francia en 1957). En Argentina de 1914 a 1970, el índice se redujo a la mitad (de 17‰ a 8,4‰ en 1975) y sube después. Si bien los índices son bajos también en Chile y Uruguay (inferior a 9‰ en 1970).

3.2.2. Explosión Urbana

En lo que respecta a la tasa de urbanización, la situación del Área es atípica

(9) Alain Rouquié: "América Latina. Introducción al Extremo Occidente". Editorial Siglo Veintiuno. México.

y extraordinariamente llamativa en el contexto de los P.V.D. Los datos son significativos:

- En 1980 el 65,4% de la población de América Latina era urbana, es decir, vivía en ciudades de más de 20.000 habitantes.

- Para el año 2000 la población urbana de América Latina será del 75,7%. Alcanzará un 87,5% en la Sudamérica templada (más que en cualquiera de las áreas mostradas) y del 77,6% en la Sudamérica tropical.

Según trabajos de la Comisión Económica para América Latina, el 53,4% de la población urbana de los 20 países aludidos vivía, en 1980, en ciudades de más de un millón de habitantes, y esta proporción

llegará al 58,7% en el año 2000. El aspecto de urbanización estudiado no es tan agudo en el caso de los países del Istmo Americano, es decir: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, aunque la tendencia de crecimiento en el período 1950-1980 es alarmante. El conjunto de estos cinco países ha pasado de contar con tan sólo un 16% de población urbana en 1950, a un significativo 43% en 1980.

De acuerdo a la información proporcionada por la CEPAL (10) el 30% de la población urbana regional se concentra en apenas 12 aglomeraciones urbanas (ver Cuadro 5), que tienen una población

CUADRO 5.

Población de las principales aglomeraciones urbanas de América Latina, 1950/1985/2000

| Rango en 1985 | Aglomeración | Población en millones | | |
|---------------|------------------|-----------------------|-------|--------|
| | | 1950 | 1985 | 2000 |
| 1 | Ciudad de México | 3,05 | 17,30 | 25,82 |
| 2 | São Paulo | 2,76 | 15,88 | 23,97 |
| 3 | Buenos Aires | 5,25 | 10,88 | 13,18 |
| 4 | Río de Janeiro | 3,48 | 10,37 | 13,26 |
| 5 | Lima/Callao | 1,05 | 5,68 | 9,14 |
| 6 | Bogotá | 0,70 | 4,49 | 6,53 |
| 7 | Santiago | 1,43 | 4,16 | 5,26 |
| 8 | Caracas | 0,68 | 3,74 | 5,03 |
| 9 | Belo Horizonte | 0,48 | 3,25 | 5,11 |
| 10 | Guadalajara | 0,43 | 2,77 | 4,11 |
| 11 | Porto Alegre | 0,67 | 2,74 | 4,02 |
| 12 | Recife | 0,83 | 2,74 | 3,65 |
| | TOTAL | 20,80 | 84,00 | 119,08 |

(10) CEPAL, "CEPAL y los Asentamientos Humanos: Desarrollo Urbano y Equidad", Notas

sobre la Economía y el Desarrollo, n.º 464, junio 1988.

superior a 2.7 millones de personas cada una. Entre ellas se encuentran Ciudad de México con 17,3 millones y Sao Paulo, con 15,9 millones según las proyecciones para 1985. Aunque esta proporción sufra una pequeña disminución de un 1,7% de aquí hasta fines de siglo, estas doce ciudades concentrarán, en números absolutos, 119 millones de habitantes, y en esa fecha Ciudad de México y Sao Paulo serán, respectivamente, la primera y la segunda ciudades más grandes del mundo.

Con tales macrociudades en Latinoamérica, pareciese que el deterioro de la calidad de vida es inevitable. En apoyo de esta constatación fácilmente comprobable en la práctica cotidiana, traemos la opinión del Profesor Paul Bairoch (11) de la Universidad de Ginebra, que trata el tema en un estudio patrocinado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), definiendo **umbrales** de población más allá de los cuales las ventajas de la urbanización —la concentración de riqueza, conocimiento, desarrollo industrial y otros recursos humanos— alcanzan puntos de rendimiento decrecientes.

El estudio señala, "que el empleo y las condiciones de vida de una ciudad dada mejoran constantemente, hasta llegar a la marca del millón de habitantes, a partir de la cual las mejoras en cuanto a trabajo y empleo empiezan a ser neutralizadas por la constante disminución de la calidad de vida. Más allá de los dos millones de habitantes, sólo el rubro de ingresos presenta un ligero aumento acompañado sin embargo por el incremento del desempleo, los fuertes índices de criminalidad y serios déficit de vivienda".

Respecto de las llamadas **ciudades intermedias**, puede constatarse que en 1980 se sobrepasaba en el Área la cifra de 300 ciudades superiores a los cien mil habitantes. Estas ciudades albergaban ese año unos 128 millones de personas, más del doble que en 1960, cuando tenían 53 millones de habitantes; su tasa de crecimiento, para la región en su conjunto, no difirió mayormente de la señalada para las ciudades de 20 mil y más habitantes,

aunque fue algo menor que ésta en los años setenta. Por lo tanto, el grado de concentración de la población en asentamientos de 100.000 y más habitantes, no sufrió mayores modificaciones en los dos decenios mencionados. El valor regional del índice pertinente se elevó de 78,1 a 78,9% en los años sesenta, para bajar a 77% hacia 1980. La relación es lo suficientemente elevada, como para corroborar el rasgo concentrador que presenta el proceso de urbanización de América Latina. Con relación a la población urbana total (definiciones nacionales), las ciudades de 100.000 y más habitantes muestran una concentración creciente, que aumentó del 51% al 57,7% entre 1960 y 1980.

El marcado proceso concentrador de la población en América Latina tiene como reverso una altísima proporción de territorios prácticamente deshabitados, presentando tasas inferiores a un habitante por Km².

Según CELADE, entre el 25% y 50% del crecimiento total de la población de las áreas metropolitanas en el período 1950-1970 se debió a fuertes migraciones, fundamentalmente femeninas y que fueron mayores cuanto más rurales eran los orígenes.

Entre los centros que experimentaron un **crecimiento explosivo**, se destacan los que se recogen en el Cuadro 6.

Cuando se cambia el enfoque macro por una visión más localista, la situación del problema de la tasa de urbanización latinoamericana aparece en su extrema gravedad.

Veamos el caso patético de Lima, y para ello, sigamos lo que nos dice Matos Mar (12):

"En los últimos 44 años, que van entre 1940 y 1984, la capital del Perú aumentó su población en casi diez veces. En efecto, según el censo de 1940 Lima albergaba 645.172 habitantes; 21 años después (Censo 1961) la cifra se había triplicado con 1.652.000 habitantes; según el censo, en 1972 llegó a quintuplicarse con

(11) Paul Bairoch: "An age of nightmove cities". Newsweek, 17-10-1983.

(12) José Matos Mar: "Desborde Popular y Crisis del Estado" Instituto de Estudios Peruanos, Perú Problema 21. Lima, 1984.

3.302.523 para luego alcanzar, en 1981 un volumen siete veces mayor, 4.492.260 y avanzar en 1984 hacia los seis millones, igualando casi la población que tuvo el Perú todo en 1940.

Este tremendo salto demográfico constituye uno de los mayores cambios en el proceso peruano. La geografía física y humana de la capital ha sufrido una seria alteración, acompañando al gran cambio del país que en 1940 era rural (65%) y ahora urbano (65%).

El ritmo de crecimiento de la población de la capital es superior al nacional. Mientras la primera tuvo una tasa de crecimiento medio-anual de 3,7% en el periodo intercensal 1972-81, la segunda sólo tuvo 2,5% en el mismo lapso. Lo cual significó que Lima Metropolitana albergó al 41% de la población urbana del país y al 27% de su población total. A julio de 1984 se puede afirmar que cerca del 50% de la población total del Perú vive en la gran Lima. El centralismo limeño iniciado en el siglo XVI adquiere ahora un nuevo carácter y dinámica.

Esta concentración masiva somete las estructuras espaciales y sociales del mundo urbano a tensiones nunca vistas en el pasado del país".

Otro caso de crecimiento extraordinariamente grave lo encontramos en El Alto (Bolivia). El autor no tiene conocimiento de fenómeno comparable en América Latina.

De acuerdo al Censo de El Alto de 1976, la población total censada fue de 95.434 habitantes, creciendo a 307.403 en 1988; esto significa que la ciudad de El Alto ha estado creciendo a razón de 9,4% anual -del orden de tres veces más que en el ya aludido caso de Lima-. De mantenerse la tendencia de El Alto, cosa probable en opinión del Arqto. Vicario (13), El Alto llegará a tener en el año 2000 una población total del orden de 1.050.000 habitantes.

¿Qué tipo de soluciones pueden ser aplicables en El Alto? No parece que situaciones como las que sufre **la mayor ciudad aymara de Latinoamérica**, puedan encontrarse contempladas en los trabajos clásicos sobre planificación urbana. Sin duda son otros parámetros, otra realidad, la realidad del **Sur** no prevista desde el **Norte**.

El proceso urbanizador de América Latina, urbanización precoz en opinión de muchos, presenta constantes diferenciadoras del resto de los continentes del planeta al tiempo que confieren una homogeneización

CUADRO 6.

Centros urbanos de crecimiento explosivo (1970)

| Localidad | País | Causa fundamental |
|----------------------|-----------|------------------------------|
| Puerto Medryn/Trelen | Argentina | Astilleros/aluminio |
| Chimbote | Perú | Siderurgia/harina de pescado |
| Ciudad Guayana | Venezuela | Siderurgia/aluminio |
| Punto Filo | Venezuela | Refino de petróleo |
| Coatzacoalcos | México | Refino de petróleo |
| Lázaro Cárdenas | México | Siderurgia |
| San Pedro Sula | Honduras | Agroindustria/pulpa de papel |

(13) PNUD-CNUAH, Bol./88/020: "Desarrollo Urbano. Ciudad El Alto". La Paz 1990.

CUADRO 7.

Rasgos distintivos del proceso de urbanización en América Latina en el período 1960-1990

- A. *Urbanización prematura*: Precediendo en el tiempo y magnitud a la industrialización. Puede sostenerse que la fase más dinámica de la urbanización en Latinoamérica antecede a la industrialización.
- B. *Urbanización rápida*: La tasa de crecimiento urbano (1959-1970) se mantuvo por encima del 5% (casi el doble de la tasa de crecimiento de la población).
- C. *Urbanización concentrada*: Acusando marcadas tendencias hacia la metropolización.
- D. *Urbanización espontánea*: El fenómeno de cambio rural-urbano se ha desarrollado en forma independiente de todo marco institucional (cuando no contra).
- E. *Urbanización descapitalizada*: Limitadísimos recursos, destinados a dar respuesta a las enormes necesidades de capital que supone la creación de nuevas fuentes de empleo, infraestructura y servicios sociales básicos.

del problema que reafirma, en este aspecto, la validez de la Región como categoría analítica.

Nos permitimos recoger de forma muy sintética, Cuadro 8 cinco patrones relevantes del proceso de urbanización del Área, especialmente intensivos durante las tres últimas décadas.

Un principio de solución descansa tácita o simplemente en el concepto de que la urbanización en sí misma es claramente una fuerza positiva; por tanto, es necesario disponer de una estrategia que permita a los más pobres y desfavorecidos contar con la tenencia de los sitios o parcelas, proceder a la autoconstrucción progresiva de su vivienda en lotes previstos de infraestructura básica, y fomentar la pequeña industria a nivel comunitario, de modo que contando con los elementos primordiales de una vida digna, la población marginal pueda dedicar su tremendo esfuerzo hacia el mejoramiento de su hábitat y de sus perspectivas de vida.

3.3. Los niveles de renta: pobreza e indigencia

Según el estudio de CEPAL (14) en la actualidad hay cerca de 130 millones de pobres en América Latina, lo que equivale al

35% de su población total. A fines de siglo, alrededor de 170 millones de latinoamericanos continuarán viviendo en condiciones de pobreza crítica si no se introducen modificaciones sustanciales: en los estilos de desarrollo prevalecientes en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe y si no se transforma el orden económico internacional, cuyo funcionamiento descapitaliza en forma dramática a los países en desarrollo.

Hacia el año 2000, de acuerdo a la misma fuente, la pobreza latinoamericana se concentrará **en las ciudades**, de modo que uno de cada cuatro habitantes urbanos será pobre, totalizando 102 millones de personas. No obstante, la pobreza seguirá siendo mayor porcentualmente en el área rural, donde el 50% de sus habitantes seguirá siendo pobre.

El Cuadro 8, elaborado en 1985, aporta datos sobre la pobreza en diez países del Área: su evolución en valores absolutos y en porcentajes para 1970, 1980 y la extrapolación para finales de siglo. En nuestra opinión, hablando de pobreza, no es de recibo el argumentar la disminución porcentual sostenida, cuando la realidad es que cada vez hay más pobres. La previsión de crecer hasta alcanzar 170 millones de pobres en el año 2000 no puede rebatirse con el argumento de la caída porcentual. ¿Estamos ante un caso flagrante de cinismo estadístico?

Durante el período 1970-1980, el producto en América Latina y el Caribe creció a una

(14) CEPAL: "La Superación de la Pobreza. Una Tarea Urgente y Posible". E/CEPAL/6-1308. Santiago 9-5-1984.

FIGURA 7.**Población en 1980**

CUADRO 8.**América Latina: pobreza total**

| País | 1970 | 1980 | 2000 |
|------------|-------|-------|-------|
| Argentina | 1,9 | 2,2 | 2,3 |
| Brasil | 46,7 | 52,6 | 65,6 |
| Colombia | 9,4 | 11,1 | 15,6 |
| Costa Rica | 0,4 | 0,5 | 0,7 |
| Chile | 1,6 | 1,8 | 2,1 |
| Honduras | 1,7 | 2,4 | 4,5 |
| México | 17,4 | 20,2 | 24,3 |
| Panamá | 0,6 | 0,7 | 0,9 |
| Perú | 6,7 | 8,6 | 14,7 |
| Venezuela | 2,8 | 3,7 | 6,3 |
| TOTAL | 112,0 | 130,0 | 170,0 |

Porcentajes de pobres en la población real

| | | | |
|------------|----|----|----|
| Argentina | 8 | 8 | 7 |
| Brasil | 49 | 43 | 35 |
| Colombia | 45 | 43 | 41 |
| Costa Rica | 24 | 22 | 19 |
| Chile | 17 | 16 | 14 |
| Honduras | 65 | 64 | 64 |
| México | 34 | 29 | 21 |
| Panamá | 39 | 37 | 32 |
| Perú | 50 | 49 | 48 |
| Venezuela | 25 | 24 | 23 |
| TOTAL | 40 | 35 | 30 |

Fuente: NN.UU., "La Pobreza en América Latina: Dimensiones y Políticas", Santiago de Chile, 1985. *Estudios e Informes de la CEPAL*, núm. 54.

tasa media del 5.5% anual, mientras que la pobreza para ese mismo período sólo decreció un 0.5% por año. Según el PNUD: "lo anterior

pone de manifiesto que si bien el crecimiento económico puede contribuir a mejorar las condiciones materiales de vida de la población, esto no es una condición suficiente para garantizar la adecuada distribución del bienestar en la sociedad" (15).

En opinión de Alain Touraine (16) "En Brasil, donde la concentración de las rentas ha alcanzado un nivel extremo, el 1% de la población activa recibía, en 1960, el 11,9% de las rentas, proporción que se elevaba al 14,7% en 1970 y al 16,9% en 1980.

Durante su campaña presidencial de 1984, Alan García difundió la **pirámide** de las rentas en el Perú: en este país, decía, el 2% de la población recibe el 28% de la renta nacional; el 8% siguiente recibe el 24%; el 15 siguiente, el 25%, y el 75% que queda, no recibe más que un 2,3%.

En el conjunto del continente y con la excepción de Cuba, los pobres reciben al final de los años setenta una parte de la renta nacional más débil que veinte años antes", hasta aquí la cita tomada de Touraine.

Para finalizar este aspecto, tan estrechamente relacionado con el **hambre de vivienda**, nos parece oportuno remitir al lector interesado al más actual de los trabajos de CEPAL: "**El Desarrollo Sustentable**" (17).

3.4. El tamaño de la deuda externa

¿Por qué abordar el tema de la deuda externa en un trabajo con vocación de centrarse en la vivienda de los más pobres? La respuesta puede ser inmediata: por su extraordinaria importancia en la delimitación de políticas habitacionales.

Hoy, el peso abrumador de la deuda externa en casi todos los países del Área, juega un papel importante en aceptar de forma casi unánime que el problema de los sin vivienda, allegados y mal alojados pasa

(15) Proyecto RLA/86/004: "Pobreza Crítica". Bogotá, Colombia, 1986.

(16) Alain Touraine: "América Latina. Política y Sociedad". Edit. Espasa-Calpe. Madrid, 1989.

(17) Comisión Económica para América Latina: "El desarrollo sustentable. Transformación productiva, equidad y medio ambiente". Edit. CEPAL, Santiago de Chile, 1991.

por: soluciones autóctonas, materiales propios, tecnologías del Sur, criterios vernáculos...; ya casi nadie piensa en el Norte –con su secuela de importaciones y aumento de la deuda– para intentar resolver los abultados déficit cuantitativo y cualitativo del problema habitacional de los más pobres.

No ha sido fácil llegar a una cuasi unanimidad –aparentemente baladí– y sin duda que la conciencia del volumen de la deuda externa y la importancia de sus intereses, ha influido sutilmente en este razonamiento colectivo. El problema de América Latina en materia de viviendas populares ha sido –está siendo– regionalizado y tomado como un reto intrasferible, avance que hemos de resaltar, ya que las ideas son o pueden ser los grandes impulsores de las acciones.

De la cuantía de la deuda externa nos habla el Cuadro 9. Ciertamente, estamos ante un problema de gran magnitud y fuertes complicaciones en el tema que nos preocupa.

En el reciente (diciembre 1990) "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe de 1990" de CEPAL, en su Apartado "Deuda Externa. Tendencias Principales" se dice:

"En 1990, el monto de la deuda externa de América Latina y el Caribe aumentó 3,5% a 423.000 millones de dólares, luego de haber experimentado una leve disminución el año anterior. La expansión de las obligaciones externas de la región –que de todas maneras fue negativa en términos reales– obedeció a varios factores. Por una parte, un gran número de países, abrumados por el alto peso de la carga de la deuda, no pudieron cumplir con el servicio de la misma, incurriendo así en una mora de 11.000 millones de dólares. Con ello, el saldo acumulado en la región por concepto de atrasos en el servicio de la deuda alcanzó a cerca de 30.000 millones de dólares. Por otra parte, unos pocos países que han logrado proyectar una imagen de solvencia, tuvieron acceso a un monto significativo de capitales voluntarios en los mercados internacionales de crédito. Otro factor que incidió en este aumento, y que afectó a ciertos países de manera importante, fue la acentuada devaluación de la moneda

CUADRO 9.

Deuda externa total en América Latina en millones de dólares de los Estados Unidos

| País | 1986 | 1989 |
|----------------------|----------------|----------------|
| Argentina | 50.300 | 58.000 |
| Bolivia | 3.696 | 3.930 |
| Brasil | 110.282 | 114.600 |
| Colombia | 14.761 | 15.900 |
| Costa Rica | 4.100 | 4.100 |
| Chile | 20.670 | 19.100 |
| Cuba | – | – |
| Ecuador | 8.159 | 10.500 |
| El Salvador | 2.200 | 1.850 |
| Guatemala | 2.641 | 2.840 |
| Haití | 680 | 800 |
| Honduras | 2.931 | 3.250 |
| México | 100.500 | 96.700 |
| Nicaragua | 5.773 | 6.700 |
| Panamá | 3.874 | 4.170 |
| Paraguay | 1.842 | 2.150 |
| Perú | 14.398 | 16.200 |
| República Dominicana | 4.050 | 3.840 |
| Uruguay | 5.193 | 6.050 |
| Venezuela | 32.341 | 31.900 |
| TOTAL | 388.391 | 402.560 |

Fuente: 1986: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, NN.UU., 1987. 1989: L'état du monde, 1989-1990. Annuaire économique et géopolitique mondial, París, 1990.

estadounidense en los mercados internacionales, con lo cual aumentó el valor de dólares de la deuda contraída en yens y monedas europeas. Durante el año también hubo algunos factores de contradicción vinculados a distintos tipos de operaciones

de reducción de la deuda y, en el caso de algunos países, a la eliminación de líneas de crédito de corto plazo".

De forma coloquial, se dice en Chile que todo recién nacido viene con una **marraqueta** (18) bajo el brazo; no nos parece un exceso de demagogia el proponer un cambio en ese refrán, sin duda de origen castellano, por otro más real y actual: **en**

América Latina todo recién nacido viene con una deuda de mil dólares, proposición nada original por parte del autor y que tiene como base el excelente corto cinematográfico argentino **Niños Deudores**.

(18) Se llama marraqueta en Chile a la pieza de pan más popular.