

Cooperación internacional para los asentamientos humanos

JORGE E. HARDOY*

La vivienda y los servicios complementarios constituyen una de las necesidades básicas más importantes de los seres humanos. Sin embargo, y a pesar de que no existen límites físicos que impidan encontrar una solución, la mitad de los habitantes urbanos y ocho de cada diez habitantes rurales en los países en vías de desarrollo viven en casas deficientes y mal equipadas, hacinados y en condiciones ambientales inadmisibles. Esta estimación significa que más de 2 300 millones de personas habitan en los países del Tercer Mundo en viviendas sin o con insuficientes servicios, y con diferentes grados de deterioro.

La necesidad de construir nuevas unidades para absorber el crecimiento natural de la población, para superar gradualmente el déficit cualitativo señalado y para renovar las viviendas existentes, hace que la inversión en esta materia y en los servicios complementarios se convierta en el mayor imperativo para satisfacer una de las necesidades básicas de la población. "Una vivienda es algo más que una construcción individual o colectiva, aislada o agrupada, formando una aglomeración que puede tener un tamaño y funciones muy diversas. Definida como morada, esa construcción se convierte en un aspecto esencial de la existencia del hombre como ser social y de su modo de vida sobre la Tierra".¹

La mayoría de los investigadores que vive en los países en vías de desarrollo y se dedica al estudio de sus asentamientos humanos coincide en que la situación se está deteriorando rápidamente. Difiere, en este sentido, con las apreciaciones, bastante más optimistas, de muchos funcionarios nacionales e internacionales. Distintas, en consecuencia, son las propuestas de unos y otros encaminadas a superar la situación catastrófica de la vivienda y de los servicios complementarios.

Este ensayo se basa en estudios y apreciaciones directas en

1. Jorge E. Hardoy, "La vivienda de los pobres", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. X, núm. 40, diciembre de 1976.

* Investigador del International Institute for Environment and Development, Londres, y del Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires.

diversos países de África, Asia y América Latina durante la década de los setenta. Me he concentrado en el análisis de las relaciones entre los gobiernos y las agencias multilaterales en el área general de los asentamientos humanos porque considero que estas últimas tienen una gran influencia en la determinación y puesta en práctica de políticas para el sector, tanto mayor cuanto menor es el nivel de desarrollo de los países.

DECLARACIONES Y REALIDADES

Con frecuencia oigo decir que hay que olvidarse de Habitat,² que esta conferencia de la ONU no tuvo efectos porque careció de objetivos definidos, porque no se discutieron los problemas y, en cambio, se aprobaron demasiadas recomendaciones, porque los gobiernos de los países ricos y los organismos internacionales no están realmente interesados en los problemas de los asentamientos humanos, los que sólo preocupan a los municipios y a algunos ministerios sectoriales sin mayor poder político para alcanzar prioridad en los programas nacionales e internacionales; finalmente, que esas recomendaciones fueron acordadas y suscritas por los gobiernos sin que la mayoría tuviese realmente la intención de llevarlas a la práctica. Hay mucho de verdad en esas afirmaciones. Sin embargo, no es lógico olvidarse de Habitat. Negar el esfuerzo realizado y olvidarse de que los gobiernos acordaron en Vancouver 64 recomendaciones de acción nacional y nueve de acción internacional, sería simplemente decir que todo fue una gran farsa y que las reuniones de la ONU no tienen otro objeto que firmar declaraciones que nadie o muy pocos tienen intención de cumplir.

Habitat tuvo errores de organización, fue sin duda muy ambiciosa y, tal vez, careció de un enfoque preciso y ajustado, pero las recomendaciones cubrieron con generosidad y amplitud un área vasta y compleja y han estimulado nuevas y mejores actitudes, por lo menos en algunos gobiernos.³ Si tan sólo al-

2. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat), Vancouver, junio de 1976.

3. Una evaluación honesta de alguien que trabajó mucho y bien por el éxito de Habitat se encuentra en Duccio Turin, "Exploring change: what should have happened at Habitat", *Habitat International*, vol. 3, núm. 1/2, 1978, pp. 185-195.

gunas de esas recomendaciones se aplicaran, estoy seguro de que en muy pocos años podríamos enfrentarnos a las causas de una rápida urbanización y sus problemas esenciales con mucho más optimismo. La realidad es que la mayoría de los gobiernos no presta atención a problemas que en junio de 1976 se comprometieron formalmente a enfrentar. Esta actitud repercutió en la jerarquía que finalmente otorgó la Asamblea de las Naciones Unidas a su organismo técnico responsable del área general de los asentamientos humanos y, por consiguiente, en los fondos limitados que le aprobaron.

Esta falta de respuesta y de interés se contradice con la actitud de los gobiernos que forman la Comisión Intergubernamental de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. La mayoría de los 56 gobiernos que la integraban en 1979, se encontraba entre los que no se molestaron en contestar, un año antes, a la solicitud del Secretario General de la ONU pidiendo sugerencias y críticas al plan de trabajo propuesto por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat). Sin embargo, ese desinterés no fue óbice para que al reunirse la Comisión en Nairobi, en abril de 1979, los representantes de varios de esos gobiernos pidiesen al recientemente constituido Centro la realización de tantas actividades diferentes que es fácil llegar a la conclusión de que no piensan hacer nada. Además, en los seminarios regionales organizados en 1978 y 1979 por la Fundación del Habitat de las Naciones Unidas sobre el tema del financiamiento para los asentamientos humanos, los representantes gubernamentales solicitaron más asistencia técnica y financiera para el planeamiento y construcción de esos asentamientos. Empero, este tipo de asistencia ha sido de muy poca importancia en la solución de las necesidades más urgentes de vivienda y servicios de 50% de la población de los países del Tercer Mundo, que habita viviendas insatisfactorias, sin servicios y en pésimas condiciones ambientales.

Una de las situaciones más difíciles a las que se enfrentan los gobiernos y las agencias es la de llegar a un consenso sobre lo que debe hacerse y sobre cómo y dónde hacerlo. Ese consenso es fundamental para definir y aplicar una estrategia amplia, experimental y flexible que permita mejorar las condiciones de vida de ese 50% o más de la población del Tercer Mundo. Es posible, sin embargo, prever ciertas tendencias y actitudes que afectarán con diferente intensidad a la mayoría, si no a todos los países en vías de desarrollo. Comprender las causas de esas tendencias y comprender si puede influirse en ellas es esencial para cualquier estrategia de los gobiernos y de las agencias.

a) En primer lugar, la disminución observada en años recientes en las tasas de crecimiento de la población de algunos países y de algunas de las grandes regiones del mundo no estará acompañada por una disminución simultánea de las tasas de crecimiento de la población urbana y de su concentración espacial. La mayoría de los países en desarrollo entra en la categoría de países urbanísticamente muy inestables y muchos no parecen haber alcanzado aún sus tasas más altas de crecimiento de la población urbana.

b) Que los países ricos y las instituciones ricas y los habitantes ricos de todos los países se decidan a compartir espontáneamente su riqueza y su tecnología con los países, las instituciones y la población pobre, es una idea tan remota que no puedo imaginarme en un futuro cercano mayores cambios en la transferencia de recursos en el ámbito mundial o regional. Si es-

ta predicción es correcta, aunque indudablemente puede modificarse por relaciones imprevisibles entre los bloques de países o por revoluciones internas, muchas naciones —quizá no menos de 30 o 40— se enfrentarán a enormes dificultades, aun para mantener sus actuales niveles de pobreza, es decir, sus ya bajos niveles de alimentación, empleo, alfabetización, vivienda y salud.

c) Por diferentes razones, varios gobiernos prepararán documentos sobre políticas de urbanización, pero pocos se llevarán a la práctica. A pesar de ello se crearán nuevas instituciones, ministerios y departamentos nacionales, regionales o locales, con el supuesto propósito de encontrar soluciones a los problemas de los asentamientos humanos, de la vivienda, del ambiente, etc. Documentos sobre políticas para los asentamientos humanos del tipo que creo veremos aparecer durante el próximo decenio no atacarán el desempleo, ni las diferencias extremas entre pobreza y riqueza reflejadas en la calidad de la vivienda, en el acceso a los servicios básicos y en la calidad del ambiente en el que viven pobres o ricos. Dudo que durante la próxima década o la siguiente presenciemos grandes cambios en la distribución del ingreso y en el subempleo y desempleo existentes.

d) La ciudad del mundo en vías de desarrollo será generada esencialmente por la autoconstrucción. Un elevado y creciente porcentaje de las áreas construidas estará fuera del control efectivo de los planes, códigos y reglamentaciones oficiales. Si prevalecen las presentes normas oficiales de construcción y la situación socioeconómica global, será inevitable que las futuras aglomeraciones de los países en vías de desarrollo se construyan sin tomar en consideración las normas oficiales. Presenciamos ya la aparición de aglomeraciones de 5, 10, 15 o más millones de habitantes formadas por manchas crecientes de viviendas autoconstruidas que rodean a los distritos de arquitectura oficial.

e) Dudo que más de ocho o diez países en vías de desarrollo tengan a mediano plazo suficiente capacidad económica para dedicar los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de vivienda y de servicios de la población. Y aunque tuvieran tal capacidad económica, ella no es garantía de compromiso social. Es posible que gobiernos con capacidad para encarar esos programas opten por otras y dudosas inversiones y que gobiernos con la intención real de concretarlos no puedan hacerlo.

f) La rigidez con que se encara el planeamiento y la construcción oficial de las ciudades en los países en vías de desarrollo muestra claramente una escasa vinculación entre los que estudian, financian y deciden el futuro de las ciudades y los verdaderos actores: la población en general, que forma el cuerpo de constructores de las ciudades y que no participa en las decisiones. Ese diálogo podría introducir algunas ideas nuevas y realistas en un campo, el de la construcción de los asentamientos humanos, que no se ha caracterizado por incorporar enfoques novedosos y eficaces. Los planificadores, los funcionarios nacionales e internacionales y las empresas constructoras no están, por lo general, preparados para trabajar con sectores informales del tamaño, la capacidad de movilización (en algunas circunstancias en distritos enteros de una ciudad) y —a pesar de su pobreza— el poder adquisitivo acumulado de los que existen en esos países. Lo que es peor, esos funcionarios ni siquiera están interesados en trabajar con los sectores informales.

LOS PROGRAMAS VIGENTES
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Una actitud simplista parece prevalecer entre los gobiernos y las agencias. Se basa, posiblemente, en la creencia de que duplicando o triplicando los proyectos que actualmente están en marcha podría mejorar considerablemente la situación de los asentamientos humanos en los países en vías de desarrollo. La mayoría de los gobiernos y de las agencias no parece percibir —o no quiere reconocer— que los problemas más serios son una consecuencia de la pobreza en que vive gran parte de la población, de la distribución del ingreso y de las insuficientes oportunidades de empleo que generan esos países, así como de las contradicciones entre un mundo rural, siempre postergado desde un punto de vista social, económico y político, y áreas urbanas comparativamente más avanzadas. Incluso, en algunos países, el problema no es la falta de dinero sino la correcta utilización de los recursos disponibles.

El juego de intereses privados nacionales e internacionales y de algunos sectores públicos es el que en definitiva determina las características espaciales y socioeconómicas del proceso de urbanización en cada país. Los principales actores de ese juego —gobernantes, empresas constructoras e inmobiliarias, consultores, financieras, bancos, proveedores de materiales de construcción y profesionales— son, en muchos casos, conocidos y su fuerza conjunta es tal que los principales problemas se enfocan de manera parcial, sin tratar de eliminar o de minimizar sus causas.

Como los gobiernos no saben o no quieren aplicar el tipo de políticas y de incentivos que permitirían, por lo menos, un proceso de mejoramiento gradual en situaciones específicas, repiten enfoques e instrumentos que no han tenido éxito en el pasado; por ejemplo, planes directores urbanos y a veces planes sectoriales de inversión para atraer nuevos capitales a las áreas urbanas o reglamentos de subdivisión, zonificación y construcción para orientar y corregir el crecimiento físico de áreas metropolitanas que duplican su población cada 12, 9 ó 6 años.

A pesar del fracaso o del éxito muy parcial de los planes urbanos, algunas agencias continúan promoviendo nuevos planes, actualizando otros o refinando el análisis de un problema. Rara vez intentan convencer a los gobiernos de la necesidad de enfrentarse a las causas de los problemas y de apoyar esa posición con asistencia técnica y financiera. ¿Se basa esta actitud en las falsas expectativas de muchas agencias sobre lo que realmente puede alcanzarse con un plan urbano? Es obvio que los planificadores y los funcionarios nacionales e internacionales no ignoran las diferencias entre el uso que la mayoría de la población de una ciudad hace del espacio de su vivienda y de su barrio y el uso que pretenden los arquitectos y los urbanistas en sus diseños. Empero, ¿puede decirse que sean conscientes de la creciente brecha que existe en los países en vías de desarrollo entre la teoría de la planificación urbana y su práctica? ¿Han evaluado alguna vez los resultados de un plan urbano en relación con sus objetivos? ¿Entienden las razones y las consecuencias de esa diferencia? ¿O acaso el fracaso de los planes urbanos no es otra cosa que el resultado directo del costo excesivo de las propuestas en relación con los recursos disponibles? Y finalmente, ¿a quiénes han beneficiado realmente los planes urbanos?

No es posible insistir con planes urbanos rígidos y estáticos y reglamentos irreales y discriminatorios cuando se pretende encarar el desarrollo de aglomeraciones de 2, 5 ó 10 millones de habitantes que crecen con una tasa anual de 5, 6 ó 7 por ciento. Se necesitan estrategias amplias y flexibles; es preciso experimentar periódicamente con nuevos enfoques y dar prioridad absoluta a los objetivos sociales. Un plan urbano no es, entonces, suficiente. En la mayoría de los casos no han sido otra cosa que ejercicios costosos y superfluos, desvinculados de las experiencias locales, que ignoran las necesidades y las posibilidades de los sectores mayoritarios de la población.

Las agencias, para incrementar o asegurar los aportes de los gobiernos, que son sus principales accionistas, intentan demostrar que realmente cumplen los postulados del decenio de los setenta: privilegiar programas orientados a la acción y favorecer proyectos que beneficien a los más pobres entre los pobres. A lo largo de su historia han iniciado impensadamente tipos de proyectos que luego fueron abandonados para ser reemplazados por otros que sólo tocan la superficie de los problemas y nunca cuestionan sus causas. No es fácil comprender las razones de las agencias para interrumpir líneas de actividad que iniciaron pocos años antes, sin realizar una evaluación o, por lo menos, sin publicar los resultados que esperaban de ellas en relación con las razones que existieron para iniciarlas.

Los discursos de sus principales funcionarios anuncian cambios en la orientación de los préstamos, aunque no siempre se dan razones, en algunas agencias, para discontinuar otros. En otras agencias, los discursos y documentos parecen anunciar políticas que después no se ponen en práctica o que no significan cambios reales de orientación. Por ejemplo, basándose en la hipótesis de que su capacidad de crédito se expandiría de 1979 a 1982 a una tasa de 5 a 7 por ciento anual, el BID planeaba invertir entre 10 y 15 por ciento de sus recursos anuales en proyectos de desarrollo urbano, lo que significaba entre 817 y 1 225 millones de dólares de 1979 a 1982 inclusive, o sea, entre 200 y 300 millones de dólares anuales.⁴ Por primera vez en la historia de esa institución, el desarrollo urbano parecía recibir una alta prioridad junto a los programas de desarrollo rural, energía y recursos hidráulicos y el fortalecimiento del sector externo, con insistencia en los productos industriales.⁵ Cuatro aspectos debían considerarse, de acuerdo con la propuesta mencionada, en el área del desarrollo urbano: a) creación de empleos urbanos; b) educación técnica y vocacional; c) mejoramiento de la salud mediante proyectos de agua potable y desagües, y d) promoción de proyectos de desarrollo urbano integrado, orientados a los sectores de más bajos ingresos y localizados en las ciudades intermedias. Sin embargo, los préstamos para agua potable y desagües representaron 7.9% del total de préstamos acordados de 1972 a 1976 y 9.2% en los tres años siguientes. O sea, que el compromiso de invertir entre 10 y 15 por ciento de los recursos anuales de 1979 a 1982 no representa cambios porcentuales en las tradicionales políticas del Banco.

Más concreta es la posición del Fondo Europeo para el Desarrollo. A pesar de su corta y reducida experiencia en el área de

4. BID, *Propuesta para un aumento de los recursos del Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, diciembre de 1978.

5. BID, *ibid.*, sección IV, especialmente pp. 54 a 62.

los asentamientos humanos y de la vivienda, el Fondo identificó en sus programas once problemas principales que podrían servir como ejemplo a otras agencias.⁶ Algunos de ellos son: a) errores en los criterios socioeconómicos utilizados para identificar a la población a la que se quiere alcanzar con los proyectos; b) los proyectos no están siempre adaptados a las necesidades y estilos de vida de los usuarios, los que no participan suficientemente en la ubicación y en las características técnicas de aquéllos; c) como consecuencia, existe una diferencia entre los costos del proyecto y la capacidad de pago de los usuarios; d) las normas para la construcción de la infraestructura se basan en las que prevalecen en los países industrializados; como resultado, hay elevados costos de construcción y mantenimiento e importación de tecnología y materiales; e) las normas para la construcción de viviendas son exageradamente altas, con costos excesivos en la construcción de los cimientos y las paredes; f) un uso inadecuado de materiales locales; g) el empleo de empresas constructoras que utilizan tecnología intensiva en capital; h) excesivo costo de la tierra; i) reglamentos y normas que impiden utilizar materiales y obreros locales; j) criterios rígidos y procedimientos de financiación costosos y lentos.

Me decían funcionarios de algunas de las agencias que sus instituciones respondían a pedidos de los países miembros y que no correspondía a las agencias determinar las prioridades de cada gobierno en cuanto a los proyectos que serían financiados. Si eso fuese así, si ése es el espíritu que prevalece en las agencias, es incomprensible que se posterguen programas progresistas impulsados en ciertos países por gobiernos que se han opuesto a las políticas internacionales de sus miembros más importantes.

Los proyectos que la mayoría de los gobiernos pide financiar tradicionalmente han pretendido impulsar cierto crecimiento económico, postergando el desarrollo social y eludiendo la participación popular. Incomprensiblemente, aun entre aquellos proyectos que podrían calificarse como progresistas, el área de los asentamientos humanos, que incluye o podría incluir sectores tan importantes para las economías y el empleo locales y regionales como la industria de la construcción y la industria de los materiales de construcción, no se reconoce a cabalidad. Casi nadie parece preocuparse por entender el significado que tiene o que podría tener para una sociedad y una economía nacional y regional en vía de desarrollo, esta o aquella distribución espacial de sus asentamientos humanos, mejores servicios para la población, mejor vivienda, un ambiente más adecuado y una organización comunitaria con bases populares.

Las agencias han participado, mediante asistencia financiera y técnica a los gobiernos, en la construcción y administración de los asentamientos humanos de diversa manera. Podrían señalarse varias etapas en sus programas:

Una primera, cuyo exponente principal y casi único fue el BID, se prolongó hasta fines de la década de los sesenta. En gran parte, esos proyectos parciales fueron financiados con el Fondo Especial para el Progreso Social que formaba parte de los capitales aprobados por el Congreso de Estados Unidos para

el programa de la Alianza para el Progreso y que, administrado por el BID, debía canalizarse a proyectos de desarrollo social. Se dio preferencia a proyectos de vivienda supuestamente dirigidos a los grupos de "bajos ingresos". Con frecuencia, las construcciones se hicieron en sitios aislados de los lugares de empleo, sin instalaciones educativas y sin servicios comunitarios. Rara vez beneficiaron a los grupos de "bajos ingresos" por la simple razón de que el acceso a ellos era muy caro y los grupos de "bajos ingresos" tenían, precisamente, muy bajos ingresos. Cuantitativamente no tuvieron ningún efecto en la situación habitacional, ni aun entre los grupos de "ingresos medios" de un área metropolitana de tamaño menor. La inmensa mayoría de los préstamos se destinó a proyectos en las áreas metropolitanas mayores de América Latina.⁷ Agotados los capitales del Fondo Especial para el Progreso Social, los proyectos en este sector fueron discontinuados a partir de 1968, a pesar de que el BID continuó recibiendo pedidos de préstamos. Funcionarios de esta institución, con quienes conversé, consideraban que el tipo de proyectos que se financió no se justificaba porque los países se endeudaban para dar vivienda a sectores de las clases medias latinoamericanas que tenían otras posibilidades. La participación del BID en este sector ha disminuido, a tal punto que en 1978 no se aprobó préstamo alguno para vivienda. La vivienda es un tema sobre el que muchos funcionarios del BID hablan sin que el Banco decida su política para el sector.

El Banco Centroamericano de Integración Económica inició durante la década de los sesenta proyectos muy similares, incluso para viviendas de hasta 25 000 dólares de esos años. También otorgó préstamos a bancos de vivienda en la región. Las otras agencias multilaterales no existían y si existían, como el Grupo del Banco Mundial (BIRF), no habían iniciado actividades en el área de la vivienda.

A partir de 1972 comenzó a modificarse ese cuadro. Es el comienzo de la segunda etapa, marcada por la creciente participación del Grupo del Banco Mundial en el sector urbanización, que incluye vivienda y transporte urbano. El Grupo del BIRF aprobó un primer préstamo para este sector en 1972.⁸ Fue un proyecto de sitios y servicios en Senegal, que habría de realizarse en Dakar y en Thies. Otros proyectos de sitios y servicios fueron financiados por el BIRF en 1973 en Managua (Nicaragua); en 1974 en Francistown (Botswana), Calcuta (India) y en varias ciudades de Jamaica, entre ellas Kingston y Montego Bay; en 1975 en San Salvador y otras ciudades principales de El Salvador, en Jakarta (Indonesia), en Nairobi (Kenya), en Lusa-

7. De los 127 millones de dólares aprobados por el BID de 1961 a 1969 para proyectos de desarrollo urbano, que incluía vivienda, 55% fue para proyectos generales, en su mayoría urbanos, que los gobiernos canalizaron hacia las principales ciudades, y 28% fue directamente aprobado para las ciudades capitales o aglomeraciones con más de 500 000 habitantes. De los 250 millones de dólares aprobados para desarrollo urbano de 1970 a 1978, 58% fue para proyectos en las ciudades capitales y aglomeraciones con más de 500 000 habitantes y 15% para proyectos generales, esencialmente urbanos. Silvia Blitzler y Jorge E. Hardoy, "La distribución espacial de los préstamos de las agencias multilaterales para los asentamientos humanos de América Latina", cuadro 7 y pp. 20 y 21, documento presentado en el Seminario sobre Asentamientos Precarios organizado por Clacso, ENDA e IIED, Dakar, noviembre de 1978.

8. La lista de proyectos está sacada de los informes anuales del Banco Mundial de 1972 a 1978 inclusive.

6. Commission of the European Communities, *Summary of the Activity and Expansion of the European Development Fund of Housing Projects*, Nairobi, octubre de 1978.

ka (Zambia), en tres ciudades de la región Givaju de la República de Corea y en Dar es Salam y otras dos ciudades de Tanzania; en 1976 en Kuala Lumpur (Indonesia) y en Manila (Filipinas); en 1977 en Madrás (India), Abidjan (Costa de Marfil) y un segundo proyecto en San Salvador; en 1978 en La Paz (Bolivia), en varias ciudades de Colombia, en El Cairo, Alejandría y Assiut (Egipto), en Rabat (Marruecos) y en Ciudad Lázaro Cárdenas (México).⁹

Periódicamente, el Grupo del Banco Mundial ha aprobado préstamos para proyectos de transporte urbano: en 1973 para Kuala Lumpur; en 1974 para Teherán y Túnez; en 1976 un segundo proyecto para Kuala Lumpur; en 1977 para Bombay, y en 1978 para cinco áreas metropolitanas de Brasil y para San José (Costa Rica).

A partir de 1975 el mejoramiento de tugurios, a veces en proyectos para un barrio tugurizado, otras en combinación con sitios y servicios, se convirtió en un enfoque prioritario. Así ocurrió en el proyecto de Jakarta, de 1975, y en el de Manila en 1976; en el de Madrás y en el de Abidján, en un nuevo proyecto para Jakarta, todos en 1977, y especialmente en los proyectos aprobados en 1978, tales como el de Ciudad Lázaro Cárdenas y el de las ciudades colombianas ya citadas, así como en los nuevos proyectos para Ovagadougou y Bobo-Dioulasso (Alto Volta), Bangkok (Tailandia), Nairobi y otras ciudades de Kenya, entre otros. Varios, entre los proyectos aprobados por el BIRF durante los últimos años, incluyen programas para generar empleos mediante créditos a artesanos y pequeños empresarios y la construcción de una infraestructura social básica, tales como escuelas y centros de salud, e intentos de regularizar la tenencia de los lotes que ocupan.

Otras agencias continuaron o iniciaron durante los setenta actividades en este sector, aunque la escala de sus operaciones fue inferior y su orientación muy diferente. El Banco Centroamericano de Integración Económica continuó dando preferencia a la construcción de viviendas completas para grupos de ingresos medios, mientras que el Banco de Desarrollo del Caribe reforzó los programas de hipotecas de segundo grado. Por la escala de sus operaciones y el enfoque elegido, los programas de estos dos bancos regionales no han tenido efectos en la situación general de la vivienda en sus respectivas áreas de operaciones. Desde su inauguración en 1966, el Banco de Desarrollo Asiático ha dedicado muy pocos fondos para proyectos de vivienda: apenas 0.7% de sus préstamos totales de 1966 a 1978 (5 404 millones de dólares) para desarrollo urbano y vivienda, 15.6% para proyectos de agua potable y desagües y ningún préstamo para materiales de construcción. Otras agencias, como el Banco Africano de Desarrollo, han otorgado préstamos para plantas o proyectos de agua potable y desagües.

Algunas agencias promovieron los proyectos de sitios y servicios con tal energía que terminaron por ser aceptados por muchos gobiernos, al punto que en las estimaciones oficiales

9. De los 241 millones de dólares aprobados de 1972 a 1978 por el Grupo del Banco Mundial para proyectos de desarrollo urbano que incluyen vivienda (sitios y servicios) y mejoramiento de tugurios, esencialmente) y transporte urbano, 79% se destinó a las ciudades capitales y a las aglomeraciones con más de 500 000 habitantes. No fueron aprobados proyectos para áreas rurales en este sector. Blitzer y Hardoy, *op. cit.*, cuadro 6 y p. 18.

de producción de nuevas unidades se cuantifican como nuevas viviendas en algunos planes oficiales. Los proyectos de sitios y servicios plantean problemas que las agencias no pueden solucionar y que superan su capacidad de intervención, ya que deberían incorporar dos de los aspectos que, en mi opinión, son cruciales en proyectos de este tipo: la participación popular en el planteamiento y administración del proyecto y el control en el traspaso y venta de los lotes, lo que equivale a un control del uso y traspaso de la tierra.

Los proyectos de sitios y servicios fueron impulsados en todos los países del Tercer Mundo dispuestos a aceptarlos. La concepción de los proyectos y las normas urbanísticas fueron muy similares y rara vez tuvieron en cuenta diferencias culturales, de clima y de ambiente. El costo promedio de un sitio con servicios podría estimarse hasta 1976-1977 en 1 500 dólares, cifra demasiado elevada para un buen porcentaje de los habitantes de las grandes metrópolis de los países donde se llevaron a cabo. Como los gobiernos rehúsan controlar el incremento del valor de la tierra urbana y las agencias no insisten en la necesidad de hacerlo, y como la inversión en tierra y en la construcción de la infraestructura básica constituye el costo casi total de un proyecto de sitios y servicios, las únicas maneras de disminuir la inversión por unidad han sido reducir aún más los servicios, hasta casi eliminarlos, y comprar tierras a precios más bajos, las que generalmente se ubican en suburbios cada vez más alejados y con peores características ambientales.

La contribución de las agencias, desde la creación de cada una de ellas, a los proyectos de agua potable y desagües cloacales es más de 2.7 veces mayor que la prestada para urbanización y vivienda. Casi todas las agencias han acordado préstamos para proyectos de ingeniería sanitaria, los que son llamados "proyectos limpios" por constituir una buena inversión ya que los gobiernos pueden recuperarla con facilidad al estar identificados los usuarios. La mayoría de los préstamos para este sector son para proyectos de agua potable. Es más difícil recuperar la inversión en un proyecto de desagües cloacales o pluviales, puesto que la forma de gravar al usuario —generalmente una tasa al propietario del lote y en función del frente del mismo— abarca a familias con capacidad de pago muy diferente en un mismo distrito. Además de su urgente necesidad, los proyectos de agua potable y desagües no atacan intereses particulares de la misma manera que los proyectos de vivienda.

En líneas generales, los préstamos globales para este tipo de proyectos han crecido de año en año y durante el bienio 1977-1978 superaron los 700 millones de dólares anuales. En cambio, los proyectos para modernizar la recolección de basuras, otra entre las más urgentes necesidades de las ciudades modernas y vital en los barrios de ingresos muy bajos, casi no han recibido atención.

Sólo recuerdo, en la historia de las agencias, un préstamo con este destino, concedido por el BIRF a Singapur en 1975, aunque comienzan a incorporarse en algunos proyectos de sitios y servicios.

Los préstamos para materiales de construcción se han concentrado en el financiamiento de plantas de cemento, un material poco utilizado por los grupos de bajos ingresos. Un préstamo concedido en 1977 a Tanzania por el Banco Árabe para el

Desarrollo Económico de África, con el objeto de establecer una industria integrada de ladrillos, cerámica y cemento en Dordoma, constituye una variante significativa de la política tradicional de las agencias en este sector

En su urgencia por impulsar nuevos proyectos y en la creencia de que un proyecto exitoso será repetido por el gobierno de un país en otra ciudad o por el gobierno de otro país, las agencias, o por lo menos la mayoría de ellas, insisten en buscar soluciones a corto plazo y han postergado el financiamiento necesario para encarar las causas de los problemas. Sin embargo, como me decía un ex-funcionario de las Naciones Unidas en el área de la vivienda, el efecto de demostración de un proyecto en ese sector es muy dudoso: él no recordaba que en su propio país un proyecto exitoso, promovido en una ciudad por un organismo nacional, se hubiese repetido en otra. Además, muchas situaciones dramáticas que se presentan a diario en las ciudades del Tercer Mundo — como las ocupaciones ilegales de terrenos — podrían ser cambiadas si los gobiernos, que son los receptores de la asistencia financiera y técnica, estuviesen dispuestos a realizar reformas jurídicas e institucionales.

LA ORIENTACIÓN DE LAS AGENCIAS INTERNACIONALES

Quince agencias multilaterales han otorgado préstamos por un total de 88 484.4 millones de dólares desde que comenzaron sus operaciones — una a fines de la década de los cuarenta, siete durante los años setenta y las más durante el decenio de los setenta — hasta 1978, inclusive.¹⁰ El Grupo del Banco Mundial otorgó 66.6% de esa suma (58 419 millones de dólares), el Banco Interamericano de Desarrollo 15.8% (13 988 millones de dólares), el Banco Asiático de Desarrollo 6.1% (5 404 millones), el Fondo Europeo para el Desarrollo 2.6% (2 308 millones) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2.9% (2 613 millones). En conjunto, esas cinco agencias otorgaron 93.8% del financiamiento multilateral. De esa suma total (88 484.4 millones de dólares), 1.8% se otorgó a proyectos de urbanización, vivienda (incluidos sitios y servicios y mejoramiento de tugurios) y transporte urbano (1 640.8 millones); 5.2% a proyectos de agua potable y desagüe (4 611.8 millones) y 0.5% a la industria de materiales de construcción (442.3 millones). Éstos son, entre los sectores financiados por las agencias multilaterales, los que tienen efectos directos en los asentamientos humanos, siguiendo un criterio espacial en la localización de las inversiones y en las áreas influidas por los programas.

El volumen de los préstamos aprobados por las agencias multilaterales crece de año en año. En 1977 y 1978 los préstamos combinados alcanzaron a 24 041 millones de dólares. Durante el bienio se aprobaron préstamos para agua potable y desagües cloacales por un monto total de 1 402.5 millones de dólares, para proyectos de urbanización por 676.7 millones y para la industria de materiales de construcción por 245.8 millones. Representaron 5.8, 3.0 y 1.0 por ciento, respectivamente, de los préstamos totales (24 041 millones) aprobados en conjunto por las quince agencias en 1977 y 1978.

10. Silvia Blitzer y Jorge E. Hardoy, *Aid for Human Settlements in the Third World, 1977 and 1978*, International Institute for Environment and Development (IIED), Londres, 1980, documento interno.

El total de préstamos de las quince agencias multilaterales que hemos analizado en nuestras investigaciones para los tres sectores que hemos llamado de efectos directos en los asentamientos humanos podrá alcanzar, en 1982, de 2 500 a 3 000 millones de dólares. Ese monto dependerá, en gran medida, de las actividades del Grupo del Banco Mundial. Si esta agencia puede dedicar 10% de sus préstamos totales para ese año a los tres sectores de efectos directos, esa cifra es alcanzable; pero también dependerá de los programas de las demás agencias multilaterales y, especialmente, de la importancia que otorguen a los tres sectores mencionados el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Fondo Europeo para el Desarrollo, y de las posibilidades de esas agencias de obtener los recursos que esperan en sus planes de expansión. Además, los programas bilaterales de Estados Unidos, Canadá, Francia, Holanda, Suecia y Alemania y, en menor grado, los de otros países de Europa Occidental, han otorgado préstamos y asistencia técnica para proyectos que tienen consecuencias directas en los asentamientos humanos, aunque las sumas manejadas han sido, en conjunto, muy inferiores a las de las agencias multilaterales combinadas.

Es difícil comparar el volumen de los préstamos con las necesidades de inversiones en vivienda, urbanización, transporte urbano, agua potable, desagües cloacales y pluviales, pavimentos, materiales de construcción e infraestructura social en los asentamientos humanos de los países en vías de desarrollo. La información sobre la situación general de la vivienda y sobre la producción de nuevas unidades es muy vaga y aún más insuficientes son los conocimientos, a nivel local y en cada país, sobre el déficit cualitativo de las viviendas y sobre la producción regional de materiales de construcción indispensables. Mucho menos sabemos sobre las oscilaciones del costo de la tierra y sobre la capacidad del 30, 40 o 70 por ciento de la población urbana y rural de cada país con los ingresos más bajos para invertir en vivienda o pagar los servicios indispensables. ¿Cuánto invierten los países en la construcción de vivienda y quiénes invierten? ¿Qué grupos sociales son los beneficiarios reales de la asistencia técnica y financiera? ¿Qué realismo tienen los planes de vivienda y de construcción de vivienda? ¿Qué relación existe entre el tipo de ciudad que se construye en un país y la capacidad económica del mismo, entre los sistemas urbanos y productivos de cada región? ¿Quién es responsable de qué tareas en una política nacional de asentamientos humanos?

Un esfuerzo internacional importante se inició en 1981. La meta es dotar de agua potable a la población del mundo en 1990. Nadie cree que esa meta pueda alcanzarse en todos los países. Posiblemente requiere dos o tres decenios. Pero esa meta ha sido acordada por los gobiernos y las agencias multilaterales, incluidos varios departamentos especializados de las Naciones Unidas, y se está desarrollando una forma de cooperación mejor coordinada. Nada comparable existe para la vivienda. La vivienda y muchos de sus servicios complementarios — como los servicios sociales en general — no constituyen una prioridad para los gobiernos y las agencias. Para los primeros, los asentamientos humanos siguen siendo un problema local, no nacional, y los tratan como si fuesen un sector cuando en la práctica reflejan situaciones concretas que no pueden aislarse de los problemas socioeconómicos y ambientales más generales.

No hay grupos de presión nacionales o internacionales interesados en el tema y faltan intentos serios por controlar el ca-

rácter especulativo que ha adquirido el proceso de urbanización. En la mayoría de los países en vías de desarrollo y en importantes áreas de los demás la industria de la construcción está en su infancia. La inventiva y la energía humanas son sus elementos más importantes. Si a ese cuadro agregamos la escasez de las inversiones públicas y privadas en relación con las necesidades, no podrá sorprendernos que el proceso de urbanización en el Tercer Mundo se caracterice por la negligencia de los poderes públicos y la improvisación general. Aunque posiblemente más gente muera anualmente como consecuencia de la insalubridad del medio ambiente en que vive, que de hambre, los gobiernos no se han decidido a actuar con la urgencia y profundidad requeridas. Nadie parece preocuparse sobre las relaciones entre un ambiente insalubre y la baja productividad, el ausentismo y los accidentes de trabajo entre los trabajadores que allí viven. ¿Quién toma realmente en serio el efecto que ello tendrá en la vida social y en las motivaciones de seres humanos que han vivido, trabajado y jugado, como niños y adolescentes, en un ambiente sórdido e inadecuado?

No puede mejorarse la situación de los asentamientos humanos en los países en vías de desarrollo si los gobiernos no toman ciertas decisiones y concretan algunas condiciones. Esas decisiones son urgentes porque los gobiernos tienen pocas opciones para actuar y generalmente eluden atacar las causas de los problemas. El ejemplo de lo que ha ocurrido en una de las principales metrópolis de África Oriental, tal vez la que ha recibido mayor ayuda per cápita en todo el Tercer Mundo, puede ilustrar las limitaciones financieras y técnicas cuando se insiste en "hacer las cosas ahora" y se ignoran los problemas reales y cuando "los programas orientados a la acción" remplazan a un enfoque gradual, paso a paso.

Desde comienzos de la década de los setenta, cinco o seis agencias multilaterales y bilaterales y algunas fundaciones han concentrado sus esfuerzos en Nairobi. La capital de Kenya debe haber superado ya los 900 000 habitantes. Su crecimiento demográfico oscila entre 6 y 7 por ciento anual, o sea, entre 54 000 y 63 000 nuevos habitantes por año. Con la asistencia financiera y técnica mencionada y con préstamos especiales se preparó, a principios de los setenta, un plan director para el área metropolitana, se inauguró luego un parque industrial y se completó una inmensa terminal aérea. Asimismo, muchos kilómetros de calles y avenidas se abrieron y pavimentaron, se instalaron centenares de kilómetros de cañerías y cables, y no menos de cinco proyectos de sitios y servicios para unas 10 000 familias (unas 50 000 personas) han sido terminados o están en la etapa de construcción o en la de planeación. Además, unos miles de viviendas convencionales han sido terminadas por las autoridades nacionales y por el sector privado. Por otra parte, Nairobi se convirtió, durante los setenta, en la sede de dos programas internacionales que han debido construir y alquilar oficinas en el área metropolitana y cuya burocracia ha incrementado enormemente la demanda de alojamiento, sobre todo en los niveles de alquileres altos. Como decía un profesional local "ellos [probablemente se refería a la élite comercial, política y profesional que gobierna] están tratando de crear la Ginebra de África Oriental".

Sin embargo, a principios de 1979 la Municipalidad estaba prácticamente en bancarota; el Plan Director estaba totalmente desactualizado (Nairobi creció de 570 000 a 900 000 habitantes desde que el Plan se preparó) y nadie le prestaba la mayor

atención. Las tierras públicas que poseían el Gobierno nacional y la Municipalidad se habían entregado como contribución a los proyectos de sitios y servicios y de viviendas convencionales financiados con créditos multilaterales y bilaterales, y el Estado ya casi no tenía tierras en el área metropolitana. La mitad de las tierras (tal vez la apreciación que se me dio fuese exagerada) en las mejores zonas para la expansión del área metropolitana eran controladas por un puñado de propietarios. Además, por una casa con su terreno en uno de los barrios residenciales, cuyo precio en el mercado sería de unos 200 000 dólares (100 000 dólares el terreno y 100 000 la casa) se pagaban 650 dólares de impuestos municipales y servicios: 6.5% del valor de la tasación de la tierra urbana sin mejoras (unos 10 000 dólares), siendo dicho valor aproximadamente 10% del valor del mercado. Algunos arquitectos locales estimaban las necesidades de vivienda en unas 5 000 unidades anuales, solamente para satisfacer las demandas del crecimiento demográfico natural. Dada la tasa de crecimiento de la población de Nairobi, unas 10 000 a 12 000 unidades parecería una estimación más realista. Los sectores público y privado sólo construyen en conjunto 2 000 unidades oficialmente, incluidos los proyectos de sitios y servicios. Como decía, Nairobi es posiblemente el área metropolitana del Tercer Mundo que ha recibido mayor asistencia financiera y técnica por habitante. Con algunas características particulares, aunque con intensidad parecida, esa situación puede observarse en casi todas las áreas metropolitanas y grandes áreas urbanas de los países en vías de desarrollo.

LOS REQUISITOS DE UNA ACCIÓN EFICAZ

Ha llegado el momento de reflexionar sobre las consecuencias y la trascendencia de las situaciones descritas. La necesidad más urgente es repensar enteramente el compromiso de los gobiernos con la población y el papel de las agencias en todo lo referente a los asentamientos humanos. Muchos funcionarios nacionales e internacionales consideran que se observan progresos, que las decenas o centenares de conferencias, seminarios y cursillos que se organizan cada año en todo el mundo son un signo de interés, que la existencia de una Comisión Intergubernamental de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, formada por representantes de 56 gobiernos que se reúnen anualmente para determinar la política de los organismos técnicos de las Naciones Unidas. En este respecto, es otra muestra del deseo de encontrar soluciones, que existe una voluntad de actuar y que una de ellas son los "planes orientados a la acción" que se preparan.

Tales gestos no deben cegarnos. Reflejan una utilización ideológica de la información y de enormes recursos sin que se creen las condiciones mínimas que permitirían que ciertas cosas comiencen a caminar. La situación de los asentamientos humanos en el Tercer Mundo —y también en varios países industrializados— es mala, ha sido siempre mala y en mi opinión está deteriorándose con gran rapidez.

Los gobiernos, individual o colectivamente, han anunciado con frecuencia su intención de mejorar el ambiente humano y reconocen el derecho de la población a una vivienda adecuada. Si los gobiernos del Tercer Mundo tienen realmente esa intención se les presentan muy pocas líneas de acción, ya que la más seria causa de los problemas ambientales en los asentamientos

de esos países está directamente asociada con la extrema pobreza en que vive la mayoría de sus habitantes. Esas líneas de acción son:

a) Reducir el desempleo y aumentar los ingresos reales de la población sin incrementar los costos de alojamiento y servicios, aceptando que un "techo" y "agua potable para todos" son objetivos reales.

b) Introducir políticas redistributivas que comprometan a los sectores más adinerados de cada sociedad nacional en el financiamiento de los servicios para los sectores de más bajos ingresos. Las medidas más directas serían: un impuesto progresivo a la tenencia de terrenos baldíos; un impuesto directo a la vivienda suntuaria, aplicado en función de una superficie que exceda ciertas dimensiones; un tributo a la plusvalía inmobiliaria (tierra y vivienda) aplicable en el momento de cada transacción y que considere la tasa de inflación entre operaciones, y tasas progresivas diferenciales que graven el uso de los servicios en función de su accesibilidad y la magnitud del consumo. Las viviendas con una superficie inferior a dimensiones consideradas como mínimas para una familia estarían eximidas del impuesto a la plusvalía. Debería organizarse un sistema regional público y gratuito para la escrituración de las viviendas con las superficies mínimas e intermedias que se determinarían, suprimiendo una causa adicional del costo de las viviendas que ocupan los sectores con ingresos menores. Los conventillos o tugurios o vecindades deberían expropiarse sin compensación, dedicando los alquileres a su mejoramiento.

c) Reducir los costos de construcción y administración de los asentamientos humanos, especialmente del alojamiento y de los servicios básicos, hasta alcanzar niveles compatibles con cada economía nacional y de acuerdo con normas que tengan en cuenta características geográficas e idiosincrasias regionales. Para ello sería necesario promover la industria de los materiales de construcción que utilizan los sectores de bajos ingresos, revisar las normas oficiales de construcción de las viviendas de esos sectores, iniciar programas de pequeños créditos para mejorar la vivienda y las fuentes de trabajo individual, y lograr el respaldo comunitario para los proyectos que mejoren la situación de la comunidad en general.

d) Iniciar programas de alfabetización. Abrir cursos de adiestramiento técnico en aquellas actividades con demanda regional y local y en actividades relacionadas con la industria de la construcción, sin duda una de las principales fuentes locales de empleo a corto y mediano plazos si es aceptablemente organizada. Alentar las organizaciones comunitarias hasta alcanzar la representatividad de las barriadas en las administraciones locales.

e) Regularizar las ocupaciones ilegales de terrenos, castigar drásticamente la especulación inmobiliaria y desalentar las subdivisiones innecesarias, causas básicas del elevado costo de la tierra urbana y suburbana, de los altos costos de construcción y administración de los asentamientos y de la acelerada destrucción del paisaje natural en las áreas en proceso de urbanización.

No creo que muchos gobiernos de los países en vías de desarrollo estén dispuestos a apoyar con firmeza alguna de esas líneas de acción, aunque seguramente las veremos menciona-

das en documentos oficiales, en discursos políticos y en las recomendaciones para la acción que sus representantes aprueban con ligereza, aunque sin un compromiso real, en congresos internacionales. Al fin y al cabo, dar algo a "los más pobres entre los pobres" se convirtió en uno de los lemas más usados de la década que termina y lo repiten incansablemente los representantes de los gobiernos y de las agencias. Sin embargo, la gran mayoría de esos representantes se inclina a favorecer el crecimiento económico como un objetivo inmediato, dejando la satisfacción de ciertas necesidades básicas, como un techo, agua potable y un medio humano decente, para algún futuro incierto y nunca bien determinado. No se dan cuenta, o no quieren reconocer, que para echar a andar esas líneas de acción no existen limitaciones físicas, ni aun de recursos humanos, no se requieren informes detallados ni investigaciones exhaustivas. Muchas de ellas pueden iniciarse en casi todas las regiones en vías de desarrollo con los datos ya disponibles. Hay, en cambio, obstáculos sociopolíticos e intereses nacionales e internacionales que traban decisiones y acciones elementales, desvían la atención pública con respecto a los problemas reales, y terminan por dilatar indefinidamente el comienzo de la superación de los problemas sociales y las necesidades más básicas.

Dada la baja prioridad que los problemas sociales tienen para la mayoría de los gobiernos y suponiendo que muchas agencias seguirán prefiriendo la expansión de sus burocracias y el aumento de la variedad y dispersión geográfica de sus proyectos antes que concentrarse en una muy reducida selección de líneas de acción atacadas en profundidad, ¿qué puede hacer la cooperación internacional para mejorar los asentamientos humanos en los países en vías de desarrollo? No encuentro respuesta mejor que volver a los primeros párrafos de este artículo: si sólo algunas de las recomendaciones aprobadas en Vancouver por los gobiernos se llevaran a la práctica, podríamos comenzar a actuar, podríamos establecer algunas pocas, pero esenciales, condiciones para un enfoque socialmente más justo. Las cuatro recomendaciones que considero esenciales son:

■ D.3. "La plusvalía que resulte del alza del valor de la tierra a consecuencia de los cambios en su utilización, de las inversiones o decisiones públicas o del crecimiento general de la comunidad, debe ser susceptible de recuperación adecuada por los órganos públicos (la comunidad) a menos que la situación requiera otras medidas como nuevos patrones de propiedad o la adquisición general de la tierra por los órganos públicos."

■ E.1. "La participación popular debería ser un elemento indispensable en los asentamientos humanos, especialmente en la planificación de estrategias y en la formulación, aplicación y gestión; debería influir en todos los niveles del gobierno, en el proceso de adopción de decisiones tendientes a promover el crecimiento político, social y económico de los asentamientos humanos."

■ C.9. "Las políticas nacionales de vivienda deben tener como objetivo proporcionar edificaciones y servicios adecuados a los grupos de menores ingresos, distribuyéndose los recursos disponibles sobre la base de la mayor necesidad."

■ A.1. "Todos los países deberían establecer con carácter urgente una política nacional en materia de asentamientos humanos que comprenda la distribución de la población y las acti-

vidades económicas y sociales conexas en el territorio nacional.”

Los programas multilaterales y bilaterales de asistencia financiera y técnica para los asentamientos humanos pueden desempeñar un papel modesto, pero igualmente importante, una vez que los gobiernos y las agencias definan claramente sus intenciones, es decir, sus papeles y responsabilidades.

Los gobiernos deben definir sus objetivos y demostrar la intención de alcanzarlos gradualmente, paso a paso, mediante cambios institucionales y administrativos. Si esos cambios no se realizan con urgencia, la asistencia financiera y técnica se convertirá en un despilfarro y sólo beneficiará a un grupo reducido de la población y posiblemente a ninguno de los que realmente la necesitan. En relación con la situación real y el deterioro de los asentamientos humanos, los efectos de la asistencia actual y de la prevista no sólo serán mínimos sino, en muchos casos, totalmente negativos. Como los recursos para financiar la construcción y administración de los asentamientos humanos deberán originarse en cada país, es urgente implantar reformas impositivas; deberá legislarse sobre la tierra urbana y suburbana; debieran reevaluarse los conceptos de propiedad y de herencia de privilegios; elaborarse reglamentos y códigos realistas y condicionados por la capacidad colectiva de una sociedad y no de las minorías, y desarrollarse la industria de ciertos materiales de construcción. Si los gobiernos no demuestran con hechos la intención de introducir esos cambios, la asistencia financiera y técnica será irrelevante.

Las agencias, por su parte, no pueden continuar esparciendo en cualquier rincón del planeta recursos escasos, por ahora totalmente insuficientes para detener el deterioro de los asentamientos humanos, y financiando proyectos que sólo tocan de manera periférica los problemas masivos de una rápida urbanización. Varios, entre los 55 países clasificados como de ingresos medios (entre 320 y 3 190 dólares per cápita, en valores de 1977), no necesitan asistencia financiera y técnica para la construcción de sus asentamientos humanos.¹¹ Uno que otro, como Venezuela, no la piden. Entre los que la solicitan, hay algunos que también la otorgan a países más pobres. Como me decía un funcionario técnico de uno de los principales países latinoamericanos, su Gobierno solicitaba la asistencia financiera de los bancos internacionales y regionales para explorar proyectos en ciertas líneas de actividad que podían encontrar resistencia en el Congreso. Sin embargo, la línea en particular para la cual habían obtenido financiamiento no constituía una prioridad y no tenían intención de continuarla, por lo menos en el futuro inmediato. Otro funcionario de otro de los países latinoamericanos con ingresos más altos me explicaba que solicitaban asistencia financiera para concentrar en otros proyectos los recursos de que disponían (vastos sin duda en comparación con los de los países más pobres, y que podían ser multiplicados varias veces con impuestos acordes al nivel de desarrollo de ese país). En términos puramente nacionales, la posición de esos gobiernos podría justificarse: actúan en función de sus propios intereses. Empero, en relación con uno de los más serios problemas sociales y ambientales a los que se enfrenta la humanidad y que requerirá la movilización de recursos financieros y humanos sin

precedentes y una generosidad también sin precedentes, esa posición resulta difícil de justificar.

No podemos comprender la magnitud del problema del alojamiento de más de 50% de la población mundial y de los recursos que deberían mobilizarse, sin perspectivas globales. Las fuerzas que provocan el proceso de urbanización contemporáneo, es decir, las influencias exógenas y endógenas presentes en cada región de cada país y sus diferencias cuantitativas y cualitativas, no pueden comprenderse si no estamos conscientes de los cambios estructurales que se están produciendo y de las relaciones entre los grandes bloques mundiales. Por eso es fácil, para ciertos países, solicitar y obtener asistencia financiera y técnica, aun para un área que tradicionalmente ha constituido una prioridad tan baja entre las agencias, como son los sectores de efectos directos en los asentamientos humanos. La asistencia se concede en función de contactos políticos y rara vez en relación con las necesidades humanas reales.

Si los gobiernos y las agencias aceptan que los costos de construcción y de mantenimiento de los asentamientos humanos deben provenir de los países y que el papel de las agencias es esencialmente la asistencia y no la generación de políticas, creo que los fondos y los recursos multilaterales y bilaterales deberían concentrarse en unas pocas y muy seleccionadas actividades. Por supuesto, siempre habrá discrepancias entre los gobiernos y las agencias sobre cuáles, entre esas actividades, deberían favorecerse.

Dos pasos me parecen indispensables antes de comenzar la selección de esas actividades. El primero requiere un cambio de actitud por parte de algunos gobiernos con un nivel de desarrollo medio avanzado, o sea, con recursos internos suficientes para construir y administrar sus ciudades y pueblos sin recurrir a la asistencia financiera y técnica multilateral y bilateral. Entrarían en este grupo, entre los países que han solicitado y continúan solicitando esa asistencia para construir viviendas y servicios complementarios, Argentina, Brasil, México, Costa Rica, Uruguay, Venezuela y varios países árabes. Entre los primeros, los montos recibidos son insignificantes en relación con sus programas y ninguno necesita asistencia técnica en este campo. Si no invierten las cifras necesarias se debe a razones internas — otras inversiones de discutible prioridad para el desarrollo socioeconómico de los países; la ineficacia generalizada; bajos y desactualizados impuestos directos, fácilmente evadibles; actitudes permisivas con respecto a la especulación de cualquier tipo, y ninguna intención real de distribuir de manera más equitativa el ingreso nacional, entre otras—, que no podrán superarse ni aun reducirse apreciablemente con los créditos y asistencia que pueden obtener. Los países árabes, con mayores ingresos, en cambio, podrán necesitar asistencia técnica a corto plazo, pero es discutible que necesiten créditos. La eliminación espontánea y desinteresada de estos países de la competencia por asistencia financiera y técnica en un área tan poco prioritaria hasta ahora permitiría concentrar los escasos recursos en los países de menor desarrollo relativo. Algunos de estos países son los que se enfrentan a los problemas más serios a corto y mediano plazos ya sea por el volumen de su población — la India, Indonesia, Paquistán, Bangladesh y China, por ejemplo—, o porque tienen ya las tasas de crecimiento de la población nacional y urbana más altas, como ocurre con los países de África Oriental, Central y Occidental.

Las agencias deberían emprender un paso simultáneo. Su-

11. Banco Mundial, *World Development Report*, 1979, Washington, 1979, cuadro 1, pp. 126-127.

pongamos que en 1982 las agencias multilaterales y bilaterales combinadas podrán otorgar créditos por un total de 2 500 a 3 000 millones de dólares para proyectos en los tres sectores que tienen efectos directos en los asentamientos humanos (véase la sección anterior) y que a partir de 1983 podrían aumentar a una tasa de 5% anual, lo que equivaldría a una cantidad entre 13 800 y 16 600 millones de dólares para el quinquenio 1982-1986. Y supongamos que, como contraparte a esos créditos, los gobiernos nacionales contribuirán con una suma semejante para la realización de los proyectos. Eso significa una inversión de entre 5 500 y 6 600 millones de dólares anuales durante cinco años, sin considerar las inversiones que puedan realizarse con préstamos de los bancos privados internacionales para algunas industrias relacionadas con la construcción, para transporte urbano, agua potable y plantas de tratamiento de basura, por ejemplo, y sin incluir las inversiones públicas y privadas que conforman el sector oficial en cada país, ni las inversiones del sector informal. De acuerdo con los programas anuales más recientes de las agencias multilaterales analizados para los años 1977 y 1978, 3% iría a proyectos de urbanización, vivienda y transporte urbano, 5,6% a proyectos de agua potable y desagües y 1% a la industria de materiales de construcción, lo que en la práctica quiere decir construcción de plantas de cemento. Dadas las tendencias de las agencias durante los últimos años, la suma destinada a viviendas se canalizaría a proyectos de sitios y servicios o de mejoramiento de tugurios con los servicios complementarios. Pero ¿son esas las prioridades reales? ¿No se está promoviendo un modelo de ciudad (modelo en el sentido de que se intenta repetirlo) sin la participación, experiencia y decisión de la población, ni aun de los usuarios? Al insistirse en este tipo de proyectos, ¿no se está condicionando a una masa de población a vivir segregada, sin acceso a contactos indispensables? ¿Y no se está convalidando una perspectiva estrecha y sin futuro, a no ser que se piense que es posible actuar sobre los asentamientos humanos sin actuar sobre la sociedad? Siempre es posible dar algo a una familia —un sitio sin servicios, alejado de los lugares donde es posible ganarse la vida en una ciudad de un país con ingresos bajos— o mejorar un tugurio con una inversión de 300 dólares o menos por unidad y autoconvencerse de que se está en camino hacia una solución adecuada. Al fin y al cabo, aun en proyectos de este tipo, las agencias insisten en recuperar la inversión mediante el pago de los usuarios, lo que significa que millones de familias quedan excluidas o sólo pueden incorporarse a esos programas sacrificando otras necesidades básicas, como la alimentación.

No será fácil encontrar respuesta a las preguntas planteadas. Por un lado, algunos funcionarios de las agencias, que operan desde departamentos organizados para ejecutar proyectos puntuales que demandan inversiones cuantiosas y un largo período de negociaciones, difícilmente estarán dispuestos a aceptar críticas y cambiar la orientación de sus programas. Opuestos a este enfoque están quienes creen que las dos concepciones mencionadas —sitios y servicios y mejoramiento de tugurios— favorecidas por las agencias no hacen más que arrojar sobre quienes no poseen nada una carga adicional, convalidando una situación que es innegablemente injusta, y proponen una estrategia para satisfacer las necesidades básicas de la población en función de la movilización y participación de la comunidad.

Lamentablemente, ni los gobiernos ni las agencias evalúan sus respectivos programas de vivienda. Las segundas parecen medir la eficacia de sus programas sectoriales por la cantidad

de préstamos que aprueban y por la facilidad con que el préstamo se recupera. No parecen interesarse —por lo menos en el caso de los proyectos de vivienda— en verificar si se han cumplido otros objetivos, de índole social, y en aprender de los pobladores y de sus experiencias durante las diferentes etapas del proyecto. Y si han aprendido, a juzgar por algunos cambios en los proyectos comprendidos en los dos enfoques señalados, no se divulgan los resultados.

Si las agencias coordinasen mejor sus actividades, definirían mejor sus prioridades y sacasen experiencias de sus programas podrían, tal vez, alcanzar mayor eficacia. Vistos desde afuera, los programas de las agencias relacionados con los asentamientos humanos parecen incomunicados, desvinculados de la realidad social de los países y sin ningún apoyo popular, hasta desvinculados de las experiencias locales más sobresalientes. No hay consenso entre las agencias en cuanto a estrategia, una situación que algunos funcionarios consideran un mérito.

Esta apreciación me lleva al tercer paso, sin duda el más importante. Cualquier estudioso del proceso de urbanización contemporánea en los países del Tercer Mundo sabe que no son los gobiernos, ni las agencias, ni aun el sector privado oficial, los verdaderos constructores de las ciudades y de los asentamientos rurales. Cuanto menor es el nivel de desarrollo de una región o de un país, mayor es el porcentaje de viviendas autoconstruidas por sus habitantes con materiales no industriales, así como mayor es el porcentaje de la población sin acceso a los servicios más elementales y sin empleo permanente. El porcentaje de viviendas autoconstruidas con materiales no industriales, ajenas a los reglamentos y normas oficiales de construcción y urbanización —lo que suele llamarse barrios de invasión— aumenta en casi todas las regiones del Tercer Mundo a tasas más aceleradas que las de urbanización. En algunos de esos países esta situación persiste y se agiganta porque los gobiernos carecen del compromiso social para iniciar su solución. En la mayoría de ellos, a la ausencia de un compromiso social de los gobiernos se agrega la escasa capacidad de inversión. Aun así, en todos los países del Tercer Mundo existen recursos humanos, conocimientos técnicos, información y recursos naturales que podrían mobilizarse si los gobiernos tuviesen voluntad para actuar. Sin ella, las actividades que sugiero a continuación carecen de sentido.

LAS LÍNEAS DE ACCIÓN PRIORITARIAS

Si los gobiernos y las agencias aceptan que las inversiones y los gastos de mantenimiento de los asentamientos humanos en cada país deben provenir esencialmente de recursos nacionales, que el apoyo de las agencias debe especializarse, y que son viables los tres pasos mencionados como condiciones de una estrategia vasta y generosa en sus alcances, entonces sugiero concentrar los fondos de las agencias y las contrapartes de los gobiernos en las siguientes actividades:

- a) Financiar la preparación de los mapas oficiales y de los planos catastrales de los asentamientos humanos, comenzando por, digamos, los que tienen más de 50 000 habitantes, y otros cuyo rápido crecimiento físico y demográfico esté previsto, aun cuando su población sea inferior a la señalada. Esos mapas y planos son los instrumentos esenciales para realizar reformas

impositivas, actualizar y completar los sistemas impositivos vigentes, establecer usos del suelo y normas de construcción adecuadas y lograr un mejor control del ambiente. Este conjunto de medidas constituye la herramienta básica para la puesta en práctica de un plan director de desarrollo urbano. Sin ellas, el esfuerzo y el costo de preparación de un plan director me parece inútil. Si un programa así se ejecuta bien, los préstamos que se concederán a los organismos nacionales responsables podrían recuperarse en cada caso en muy pocos años, tal vez combinando un período de gracia de tres o cuatro años para la preparación de los mapas y planos y la organización de los instrumentos mencionados y otros tres o cuatro para el pago del préstamo utilizando los nuevos ingresos locales. Sólo los gobiernos locales que adopten esas medidas podrían recibir adecuada asistencia técnica para iniciar estudios específicos y financieros para la elección bien definida de proyectos.

■ b) Obras públicas como los proyectos de agua potable y desagües, así como inversiones en pavimentos, electricidad, teléfonos, transportes colectivos, parques e infraestructura social, se cuentan entre las causas de la plusvalía que adquieren las propiedades inmobiliarias, construidas o baldías. Por supuesto, la mayor parte de la plusvalía tiene raíces especulativas, aunque siempre existe una relación estrecha entre la accesibilidad de un distrito, los servicios con que cuenta, su calidad ambiental y los usos que permiten en ellos los códigos y reglamentaciones vigentes, así como el costo de una propiedad en el mercado inmobiliario. Pero la aplicación rígida de una tasa de plusvalía afectaría a sectores de la población con escaso poder adquisitivo. Debería aplicarse, entonces, de manera diferencial por distritos de la ciudad, concentrándola en las tierras agrícolas que se transforman en urbanas (son las que, por lo general, adquieren mayor incremento porcentual) y en las propiedades comerciales y residenciales por encima de cierto precio. La correcta aplicación de una tasa de plusvalía puede ser también una medida adecuada para descongestionar ciertos distritos e impulsar otros, dada la escasa eficacia de los controles estáticos, tales como códigos y reglamentos.

Si fuesen adecuadamente organizadas, podrían aplicarse tasas diferenciales para el uso de ciertos servicios locales y podría recuperarse la plusvalía, mediante mecanismos que se actualizasen mecánicamente y en relación con ciertos índices, para beneficio de la comunidad. La posesión de lotes innecesariamente grandes y la tenencia de baldíos deberían estar sujetas a impuestos progresivos; la construcción de viviendas y apartamentos excesivamente grandes y lujosos debería gravarse con fuertes impuestos iniciales. Yo no veo otro sistema de financiar a corto plazo la construcción y administración de ciudades en los países en vías de desarrollo que aplicar con fines distributivos ciertos impuestos, los que, por otra parte, están previstos o aceptados por la legislación de muchos países, aunque no se apliquen.¹²

12. "La ciudad de São Paulo (Brasil) debería invertir 69 700 millones de dólares para eliminar en cuatro años su déficit acumulado y atender sus necesidades básicas (entre 1976 y 1980). Mientras tanto, lo disponible para aquellos años fue de menos de 8 000 millones de dólares, incluyendo las inversiones del Estado en la ciudad". Jorge Wilhem, "Algunas contribuciones a la comprensión y al ejercicio del poder local", *Foro Internacional de Asentamientos Humanos*, México, abril de 1980, p. 37. Wilhem fue secretario de Planificación del estado de São Paulo de 1973 a 1978.

Como paso inicial suele sugerirse, en cambio, movilizar el ahorro local. Dados los bajos ingresos y el subempleo crónico en que vive la mayoría de la población en los países en vías de desarrollo, la capacidad de ahorro (y su consecuencia, la inversión en viviendas) y la de pago de los servicios básicos están limitadas a una proporción cambiante pero rara vez mayoritaria en cada ciudad.

■ c) Es necesaria una urgente y completa revisión de la tecnología que se utiliza en la construcción de los asentamientos humanos. Uno de los resultados de la tecnología empleada es su excesivo costo en relación con los recursos colectivos que puede movilizar la gran mayoría de los países en vías de desarrollo para este fin.¹³ Además, la incorporación de esa tecnología favorece a ciertos distritos de una ciudad e ignora a otros, lo que equivale a decir que favorece a los estratos sociales que pueden pagarla e ignora a numerosos sectores, si no a la mayoría de la población urbana. Dos ejemplos son suficientes. Se favorece en ciertos distritos un uso del suelo y una arquitectura que consume enormes cantidades de energía en la producción de materiales de construcción —acero, aluminio, cemento, vidrio, etc.— y en la construcción y habitabilidad de los edificios, mientras que vastos sectores de la población no tienen otro acceso a la energía domiciliar que combustibles líquidos o carbón de leña. O se posterga el mejoramiento del transporte colectivo —en la mayoría de las ciudades muy deteriorado ya o en creciente deterioro— mientras se privilegia el transporte individual mediante nuevas autopistas y ventajas a la industria de automotores y al combustible.

Otro resultado de la tecnología empleada es su aislamiento de las necesidades laborales en cada región. Existe una estrecha correlación entre el nivel de desarrollo de una región y la incidencia de los materiales en el costo de un metro cuadrado de construcción. Cuanto más bajo es el nivel de desarrollo mayor es el porcentaje de incidencia de los materiales y menor el de la mano de obra. Como la construcción es o puede ser la segunda fuente de empleo en las regiones menos desarrolladas (la primera es la agricultura) y los ingresos de los obreros de la construcción son proporcionalmente más bajos que los de otros sectores productivos, el ahorro en esta actividad debería provenir de una mejor utilización y selección de los materiales de construcción, facilitando una ampliación del empleo.

Una tercera consecuencia de la tecnología utilizada es su dependencia de fuentes externas, la que se refleja en un peso creciente de los materiales y la tecnología de la construcción en las importaciones. También se manifiesta en la asociación del financiamiento externo con la aparición de empresas constructoras extranjeras con privilegios que no poseen las locales y en la organización de la industria de la construcción en cada país.

La actitud de los gobiernos y de las agencias con respecto a la tecnología empleada en la construcción de los asentamientos humanos no ha favorecido a los sectores de bajos ingresos,

13. Por lo general, durante los últimos años el costo de un metro cuadrado de construcción ha subido más rápidamente que el incremento de los salarios.

que utilizan en la autoconstrucción de sus viviendas una reducida variedad de materiales industriales, todos ellos sujetos a monopolios locales o nacionales y a fuertes especulaciones.

Resulta esencial impulsar la producción y comercialización cooperativa de unos pocos y seleccionados materiales locales de construcción por varias razones, entre ellas para facilitarlos a bajo costo a la población de bajos ingresos (creando, a la vez, fuentes de empleo en los barrios) y para reducir la importación de materiales recurriendo a tecnologías que maximicen el uso de los recursos naturales regionales. Habrá, sin embargo, sectores de la población sin capacidad para comprar los materiales más esenciales aun reduciendo considerablemente sus precios. A corto plazo y mientras no tenga lugar una política redistributiva de ingresos, los únicos mecanismos viables parecen el cambio de materiales por trabajo en las organizaciones de producción cooperativa y los subsidios directos.

Un altísimo porcentaje de las viviendas que se edifiquen durante la próxima generación será autoconstruido por sus usuarios. Es ésta una realidad que los gobiernos, poco inclinados a aceptar realidades, deben reconocer abiertamente. La solución del problema del acceso a la tierra urbana, la expansión de los programas de construcción de servicios públicos, haciéndolos accesibles a todos los sectores urbanos y rurales, y la oferta de algunos materiales de construcción para techos, paredes, pisos, aberturas, letrinas sanitarias, piletas, grifos y tuberías de dos o tres tamaños, por ejemplo, constituyen la forma más práctica y realista, aunque no ideal, de comenzar a acercarse al problema.

Las tres actividades señaladas son urgentes y, por sus alcances, de gran efecto en el futuro de las ciudades. La recolección y transformación de la basura es complementaria de las anteriores. Es tal vez, junto al suministro de agua potable y de desagües y a los planes para evitar el deterioro del paisaje natural, una de las condiciones esenciales para crear un ambiente saludable, especialmente en los distritos que se han construido y se seguirán construyendo fuera de las normas oficiales.

■ d] Casi no han existido créditos ni asistencia técnica para apoyar a los pequeños talleres y plantas industriales, a los artesanos individuales y modestos comerciantes que tanta importancia tienen en las economías de las ciudades intermedias y pequeñas y en muchos barrios de los centros industriales urbanos tradicionales. Esas pequeñas empresas requieren una reducida inversión inicial y un corto período de gestación, utilizan recursos locales, no sobrecargan el sistema de transporte y, al contribuir a satisfacer las necesidades de la población local, atienden una demanda continua de productos y servicios cuya satisfacción, por lo general, es inaccesible por sus costos e interrupciones cuando se organizan empresas de mayor tamaño. Sirven, además, para adiestrar a muchos obreros y empleados, lo que es fundamental en los países en vías de desarrollo, donde es difícil afirmar que una determinada tecnología sea la más adecuada y en los que es imprescindible que ciertas actividades dependan de recursos técnicos locales. Como el subempleo y la pobreza consiguiente son el mayor drama de los países en vías de desarrollo y la causa principal de la bajísima y declinante calidad del ambiente en los barrios populares urbanos y en los asentamientos rurales, programas con esta orientación adquieren una dimensión socioeconómica de enorme proyección. No sólo los costos de creación de nuevos empleos son compa-

rativamente bajos, sino que pueden convertirse en un factor decisivo en el mantenimiento de unidades familiares estables, que no sean excluidas ni rechazadas por la sociedad.

■ e] La capacitación de administradores urbanos, la educación de las comunidades en la apreciación global de los problemas urbanos y en los caminos y técnicas disponibles y, sobre todo, la participación de los sectores populares en la definición, puesta en práctica y administración de los planes y proyectos tendrán efectos multiplicadores de proporciones imprevistas. En un nivel distinto, la capacitación de investigadores y la urgente consolidación de grupos regionales de trabajo y de acción, y la preparación de "orientadores" urbanos, serviría para demostrar que el mundo no es una unidad cultural y ecológica y que la creciente universalidad de enfoques y soluciones ha tenido ya efectos destructivos al ignorar las necesidades de los pobladores de las comunidades y sus experiencias. El personal técnico permanente de las agencias, independientemente de su origen, está por lo general entrenado en los países industrializados y, profesionalmente, se guía por ideas y valores de esos países. Muchos, entre aquellos con quienes mantengo contacto, han perdido sentido de la situación en los países del Tercer Mundo; incluso se muestran escépticos sobre las posibilidades de realizar programas e iniciar proyectos basados en ideas como las que expongo en este trabajo, muchas de las cuales han sido analizadas con ellos. Deben contemplarse dos posibilidades. La primera exigirá un cambio de actitud en muchos técnicos de las agencias, ya que requerirá un sistema rotativo que los obligue, como parte de sus contratos, a trabajar y residir durante la ejecución de los proyectos elegidos en los países donde se construyen. La segunda requerirá un cambio de actitud en muchos directores de las agencias, ya que implica la contratación de los centros regionales de investigación en lugar de oficinas de consultores.

CONCLUSIONES

En síntesis, la escala y la complejidad de los problemas de los asentamientos humanos son de tal índole que exigen un planteamiento nuevo y generoso. Con enfoques reformistas y parciales no iniciaremos su solución. La gran mayoría de los países en vías de desarrollo tiene suficientes recursos humanos y naturales para detener el deterioro creciente del medio humano y solucionar sus problemas esenciales. Simplemente no los está usando o los está usando de manera incorrecta.

Las agencias multilaterales y el sistema de las Naciones Unidas deberían desarrollar rápidamente líneas de asistencia financiera y técnica que no sean negociables, aprobando los préstamos en la medida en que se realicen progresos en algunas de las actividades que se consideren prioritarias. Los préstamos directos a las comunidades para encarar obras esenciales y los pequeños préstamos a los usuarios para mejorar sus viviendas y aumentar su producción artesanal beneficiarán, sin duda, a más familias de bajos ingresos que los préstamos para grandes obras de infraestructura, algunas de dudosa prioridad económica y sin ninguna prioridad social. Empero, el éxito de cualquier programa dependerá, sin duda, de la actitud de los técnicos gubernamentales y de las agencias con respecto a los diferentes sectores de cada sociedad nacional. O aprenden de ellos y trabajan con ellos, o la solución de los problemas urbanos más urgentes seguirá postergándose indefinidamente. □