

Fernando Carrión, editor

**La ciudad construida**  
**urbanismo en América Latina**

FLACSO - ECUADOR  
JUNTA DE ANDALUCIA

© 2001 FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador  
Télf.: (593-2) 232030  
Fax: (593-2) 566139

ISBN-9978-67-057-2  
Coordinación editorial: Alicia Torres  
Corrección de textos: Edmundo Guerra  
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena  
Impresión: RISPERGRAF  
Quito, Ecuador, 2001

# Índice

Presentación . . . . .	5
Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina <i>Fernando Carrión</i> . . . . .	7
El regreso a la ciudad construida. La recuperación de la ciudad <i>Luis González Tamarit</i> . . . . .	25
Población urbana y urbanización en América Latina <i>Alfredo E. Lattes</i> . . . . .	49
Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe En busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad <i>René Coulomb</i> . . . . .	77
De los ábsides urbanos <i>Ariel Núñez</i> . . . . .	97
La economía de las ciudades en su contexto <i>José Luis Coraggio</i> . . . . .	113
Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global <i>Saskia Sassen</i> . . . . .	177
Algunas observaciones respecto a cómo el capital está reorganizando nuestro territorio <i>Alfredo M. Garay</i> . . . . .	199
Instrumentos de transformación del espacio urbano; presencia y operatividad en América Latina <i>Manuel Herce</i> . . . . .	233

Ordenación del territorio, desarrollo sostenible y planeamiento Reflexiones de un extranjero sobre la última década y apuntes para el futuro <i>José Román Ruiz</i> . . . . .	247
Plan urbano ambiental de la ciudad de Buenos Aires <i>Silvia Marta Fajre</i> . . . . .	257
Los centros históricos latinoamericanos y la globalización <i>Paulo Ormino de Azevedo</i> . . . . .	275
La centralidad urbana <i>Luis Prado Ríos</i> . . . . .	289
La vivienda en los centros históricos <i>José Ramón Moreno García</i> . . . . .	297
La vivienda urbana en el mejoramiento de los asentamientos precarios <i>Edin Martínez</i> . . . . .	309
Infraestructura y servicios públicos en América Latina Colapso, privatización y alternativas <i>Emilio Dubau</i> . . . . .	325
Urbanismo al eje El Plan de Ordenamiento Territorial y la Bahía de Montevideo <i>Hugo Gilmet</i> . . . . .	343
Vivienda en centros históricos <i>Margarita Magdaleno</i> . . . . .	367
Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano Coherencias y contradicciones <i>Oscar Figueroa</i> . . . . .	377
La ciudad del deseo <i>Jordi Borja</i> . . . . .	391
Algunos imaginarios urbanos desde centros históricos de América Latina <i>Armando Silva</i> . . . . .	397

# La vivienda urbana en el mejoramiento de los asentamientos precarios

Edin Martínez

Desde hace algún tiempo, se ha abierto el debate sobre la vigencia del modelo del desarrollo urbano en América Latina, fundado en la periferización y expansión; y cada vez se habla de una salida que se percibe como el retorno a la ciudad construida, donde la centralidad tiende a revalorizarse; o como se nos dice en la nota de convocatoria a este evento: “La ciudad originalmente entendida a partir de temas como el crecimiento periférico, la ‘metropolización’, la renta del suelo, tiende a ceder ante otras preocupaciones. En este contexto, la centralidad urbana y, en particular, la centralidad histórica cobran mayor fuerza dentro del desarrollo urbano”.

En el marco de este tema se abordará el fenómeno de la vivienda urbana, pero referido a los barrios degradados o asentamientos precarios y, específicamente, en una de sus partes que adopta distintas denominaciones en los diferentes países de América Latina (tugurios, cayampas, favelas, pueblos jóvenes, rancherías, etc.); porque constituye una parte importante de la ciudad latinoamericana y además, cuando se aborda el tema de la centralidad en el debate sobre el desarrollo urbano, siempre se suele dejar fuera esta parte de la ciudad. Ésta suele constituir una parte oscura al margen de los distintos programas de desarrollo urbano.

Los tugurios en América Latina están insertados en la ciudad construida y muchos de ellos en zonas privilegiadas, a pesar de que sus ubicaciones puntuales constituyan lugares altamente degradados.

Aunque el fenómeno de la tugurización no tiene su origen en tiempos remotos, pues acompaña los procesos de macrocefalización urbana y los momentos de las fuertes corrientes migratorias campo-ciudad, a esta altura del tiempo,

los tugurios más importantes de las ciudades de nuestro continente se encuentran muy consolidados, lo que no significa que su calidad de vida, desde el punto de vista habitacional, sea aceptable.

Por ello, el gran reto en la actualidad, es cómo humanizar en nuestro continente esa parte de la ciudad que constituye un tercio de ella.

### **La profundización de la pobreza causada por las catástrofes en Centroamérica y la alternativa del mercado**

La catástrofe del huracán 'Mitch' incrementó una gran contradicción que existe en Centroamérica. Se dice que el desarrollo en el área retrocedió 20 años y siempre se ha sostenido que las catástrofes naturales que suceden en esta región, con cierta regularidad, no golpean por parejo a la sociedad. Los grandes afectados siempre son los sectores de más escasos recursos económicos. El efecto de este fenómeno es la profundización y el ensanchamiento de la pobreza.

Los terremotos y las inundaciones ponen en vitrina la pobreza. Sacan a la gente de los barrancos, de las casas viejas y deterioradas, de las cuarterías, de los mesones, de las vecindades donde viven y de los tugurios; los sacan a las calles, a los predios baldíos que son de propiedad privada o del Estado, o a las aceras.

La pobreza en Centroamérica no es la misma después del 'Mitch'. Definitivamente, se ha ampliado y se ha profundizado.

Esta realidad contrasta con la dinámica de 'absolutización' del mercado. Se trata de hacer del mercado la panacea para resolver los problemas económico-sociales de nuestros países, sin reflexionar que hay enormes contingentes de población que no tienen la llave mágica, que es el dinero, para abrir sus puertas.

Hay que ser sostenibles en cualquier actividad que se emprenda y debe estar enmarcada en criterios de recuperación total, según criterios determinados por las leyes del mercado. La palabra subsidio cada vez está siendo más proscrita.

Por otra parte, los estados centroamericanos reconocen el derecho a la vivienda como un derecho básico y le dan la misma categoría que a la educación y a la salud en sus constituciones políticas. Veamos lo que dice la constitución salvadoreña:

Se declara de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietaria-

rias de su vivienda. Fomentará que todo propietario de fincas rústicas proporcionen a los trabajadores residentes habitación higiénica y cómoda, e instalaciones adecuadas a los trabajadores temporales; y al efecto, facilitará al pequeño propietario los medios necesarios. (Art. 119)

En un cuadro comparativo las asignaciones presupuestarias para los tres rubros mencionados, correspondientes al período 1995-1998.

**Asignación para vivienda, educación y salud en el presupuesto nacional  
de El Salvador 1995-1998**  
**Millones de Colones**

Rubro	Año			
	1995	1996	1997	1998
<b>Total en general</b>	11,752.6	14,815	15,302.4	16,886.3
<b>Vivienda</b>	42.3	40.0	34.0	32.8
<b>Educación</b>	1,755.9	2,086.1	2,446.5	2,726.5
<b>Salud</b>	1,204.5	1,317.8	1,358.2	1,333.7

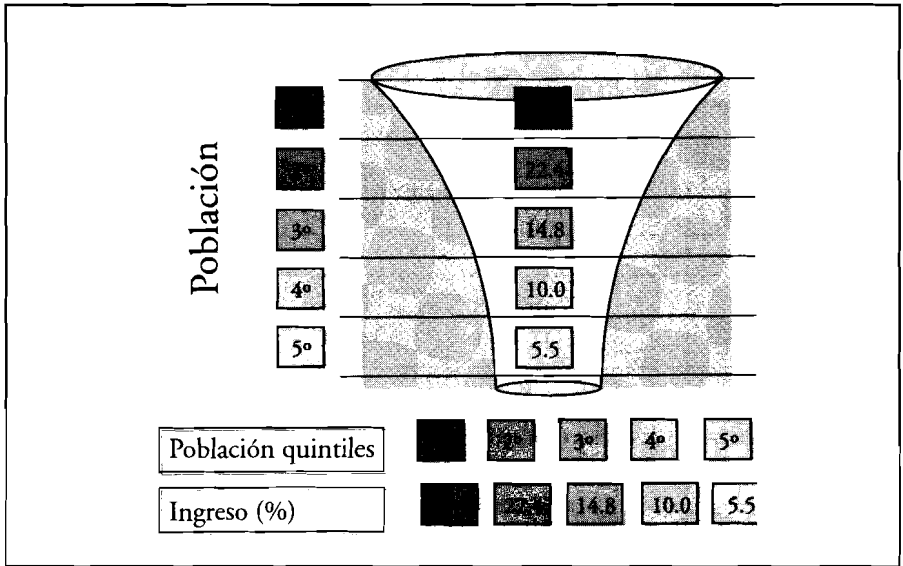
El presupuesto sube en valores absolutos, mientras que el rubro para vivienda cada año baja. La vivienda es la cenicienta del presupuesto. La ubicación de la vivienda, al mismo nivel de importancia en la constitución política no tiene nada que ver con lo que sucede en la realidad.

El esquema de razonamiento que se usa para definir la responsabilidad del Estado frente a la educación y a la salud de la población, se quiebra en el caso de la vivienda. No hay, por ejemplo, una práctica de dotación básica de vivienda como la dotación básica que existe en educación y lo mismo sucede en salud.

Las dos enfermedades más frecuentes en El Salvador son las de vías respiratorias y las gastrointestinales. En esto tiene una enorme incidencia la situación habitacional que vive el 50% de nuestra población. ¿No habrá que aumentar la asignación presupuestaria en vivienda para que no tenga que aumentar la asignación en salud?

El problema de la vivienda no es un problema que tiene una explicación en sí mismo. La gente no tiene vivienda porque es pobre; porque sus ingresos no le alcanzan para adquirir una vivienda; por eso debemos pensar que existe una importante relación entre crecimiento económico, distribución y la situación habitacional. Veamos que sucede en El Salvador respecto a lo aquí señalado.

### Distribución del ingreso nacional en los hogares de la República de El Salvador



Fuente: HABITAT (1992). Human settlements statistical data

La última quinta parte de la población salvadoreña sólo percibe el 5.5% de la riqueza nacional, más de un millón de habitantes; mientras que por el otro lado, la quinta parte más alta de la población nacional percibe el 47.3%, casi la mitad del ingreso nacional.

Esto explica que El Salvador con 6 millones de habitantes, se registre, según la Oficina de Planificación Estratégica del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, un déficit habitacional de 555,227 viviendas, de las cuales 448,195 se concentran en las familias cuyos ingresos mensuales son menores a los dos salarios mínimos (\$289.00).



La respuesta al problema de vivienda de los sectores de escasos recursos económicos en nuestros países debe tener una doble vía: la vía del derecho y la vía del mercado; o como se suele decir, la ventanilla social y la ventanilla comercial. La vivienda es una necesidad vital como para dejarla tirada a las leyes de la oferta y la demanda; que los programas de vivienda deben desarrollarse desde las condiciones económicas de las familias con las que se va a trabajar.

### **Los que sufren la ciudad: Población prioritaria para ser sujeto de los programas de mejoramiento**

Los tres tipos de vivienda popular en Centroamérica son los mesones, los tugurios y las lotizaciones ilegales. En los últimos dos tipos, la vivienda es producida y, consumida fuera del marco legal establecido; es decir, al margen de las normas estatales de urbanización y construcción que se enmarca en lo que la sociedad considera un hábitat digno.

Una de las expresiones más patéticas de la informalidad del hábitat son los tugurios. Asentamientos donde los habitantes construyen sus viviendas, con materiales de desechos, en terrenos marginales, generalmente estatales. No tienen servicios básicos de infraestructura, presentan alto grado de insalubridad, vivienda precaria, hacinamiento, promiscuidad, y tenencia de facto del terreno. Surgen con los inicios de la urbanización acelerada de las áreas metropolitanas de nuestras capitales, como posibilidad habitacional para las familias más pobres.

La ubicación de estos asentamientos, es una característica de particular importancia para la formulación de programas específicos de mejoramiento. Se constatan tres tipos de ubicación correspondientes al área metropolitana de San Salvador: asentamientos en derecho de vía, en quebradas y ríos y en otros lugares.

**AMSS: comunidades marginales y sus viviendas según municipios  
y tipología de ubicación, 1991-1992**

Municipios	Ubicación							
	Derecho de vía		Quebradas y ríos		Otros lugares		Total	
	Nº Tug.	Nº Viv.	Nº Tug.	Nº Viv.	Nº Tug.	Nº Viv.	Nº Tug.	Nº Viv.
Nueva S. Salvador	—	—	1	664	12	1,165	13	1,892
Antigua Cuscatlán	—	—	1	110	5	229	6	329
Soyapango	20	2,084	4	484	23	1,708	47	4,276
Ilopango	3	848	1	103	12	1,114	16	2,065
Ciudad Delgado	4	243	4	157	5	100	13	500
Cuscatancingo	—	—	2	58	2	170	4	228
Ayutuxtepeque	—	—	—	—	3	54	3	54
San Marcos	—	—	—	—	—	—	—	—
Mejicanos	—	—	5	682	17	1,771	22	2,453
San Salvador Nº	15	3,876	71	7,773	83	5,766	169	17,415
Fila %	8.88	22.26	42.01	44.63	49.11	33.11	100.00	100.00
Columna %	35.71	54.97	79.77	77.49	51.23	47.74	57.68	59.72
TOTAL AMSS Nº	42	7,051	89	10,031	162	12,077	293	29,159
Fila %	14.33	24.18	30.38	34.40	55.29	41.42	100.00	100.00
Columna %	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: FUNDASAL, Documentos de Estudio No. 15/Vol. II, 1995, Tabla V, elaborada en base a ME-DIGESTYC, Planos de Zonas Postales de San Salvador y Municipios del AMSS, con indicación de comunidades marginales, 1991-92.

Entre los factores determinantes que permitieron la evolución del tugurio, y en general del sector informal de la vivienda, se menciona: la disponibilidad del suelo urbano y su precio marginal, el desarrollo de la pobreza urbana, los desplazamientos poblacionales y los terremotos de El Salvador. Para 1968, la Dirección de Urbanismo y Arquitectura censa un total de 39 tugurios en tres municipios del Área Metropolitana de San Salvador, para 1978 se consideraban en el Área metropolitana de El Salvador (AMSS) 111 tugurios (EDURES/78) y, para 1992, habían aumentado a 293 (ME-DIGESTYC/1992).

**AMSS: comunidades marginales según rangos de tamaño y municipios  
1991-1992**

Municipios	Tamaño promedio (viviendas/comunidad)							
	1-69		70-299		300-499		500 y más	
	Nº Com	%	Nº Com	%	Nº Com	%	Nº Com	%
Nueva S. Salvador	5	2.98	6	5.55	1	9.09	1	16.67
Antigua Cuscatlán	4	2.38	2	1.85	—	—	—	—
Soyapango	25	14.88	20	18.52	2	18.18	—	—
Ilopango	6	3.57	8	7.41	2	18.18	—	—
Ciudad Delgado	11	6.55	2	1.85	—	—	—	—
Cuscatancingo	2	1.19	2	1.85	—	—	—	—
Ayutuxtepeque	3	1.79	—	—	—	—	—	—
San Marcos	—	—	—	—	—	—	—	—
Mejicanos	10	5.95	11	10.19	1	9.09	—	—
San Salvador	102	60.71	57	52.78	5	45.46	5	83.33
Fila %	60.35		33.73		2.96		2.96	
TOTAL AMSS	168	100.00	108	100.00	11	100.00	6	100.00
Fila %	57.34		36.86		3.75		2.05	0

Fuente: FUNDASAL. Documentos de Estudio No. 15/Vol. II, 1995, Tabla III, elaborada en base a ME-DI-GESTYC, Planos de Zonas Postales de San Salvador y Municipios del AMSS, con indicación de comunidades marginales, 1991-92.

Los datos demuestran que el problema de los asentamientos populares en el AMSS está, lejos de atenuarse, con tendencia a agravarse. Los asentamientos que más se han extendido son los tugurios y las lotizaciones ilegales.

En las ciudades de América Latina hay sectores que sufren la ciudad y sectores que la gozan. Los sectores que la sufren son los que habitan los asentamientos informales: los tugurios, los mesones, las colonias ilegales, etc. Esto no es una expresión retórica; este tipo de asentamientos no cuenta con los servicios básicos que ofrecen las ciudades a los sectores de otros estratos sociales; pero están alojados en las márgenes de los ríos que arrastran las aguas negras de las ciudades.

En la práctica, la ciudad permanece dando la espalda a estos asentamientos. No gozan ni de los servicios que provee el gobierno central ni del que proveen las municipalidades. Generalmente estos asentamientos están olvidados de todo plan de desarrollo. Es como si no existieran.

### Situación material de la vivienda popular pobre, 1992

Viviendas	País		Urbano	
	No.	%	No.	%
Con techos de lámina metálica o mat. temp.	233,985	21.26	102,970	17.19
Con paredes de lámina o material temporal	64,552	5.86	26,586	2.42
Con pisos de tierra	434,822	39.50	104,976	17.53
Sin conexión domiciliar* de agua potable	640,316	58.17	187,344	31.28
Sin conexión al alcantarillado	712,322	64.71	228,032	38.08
Sin instalaciones sanitarias	197,636	17.96	22,958	3.83
Sin servicio de eliminación de basura	688,831	62.58	214,312	35.79
<b>Total viviendas</b>	<b>1,100,714</b>	<b>100.00</b>	<b>598,842</b>	<b>100.00</b>

\* Comprende cañería en vivienda y fuera de vivienda (p.ej. mesón), pero no cañería chorro público.

Fuente: Censo Nacional de Población y de Vivienda de 1992

Los asentamientos informales suelen ser atendidos por una que otra ONG o por alguna intervención municipal, con acciones puntuales que palean la necesidad, pero no resuelven los problemas. Son muy buscados para el desarrollo de acciones asistenciales.

Generalmente, las excusas para olvidarse de este tipo de asentamientos son los niveles de pobreza de la gente (no son sostenibles), los problemas de topografía, el problema de la ilegalidad en la tenencia de la tierra y un cúmulo de señalamientos valorativos que buscan descalificar a la gente como sujetos de apoyo; pero todo esto no es más que una prueba contundente de la falta de voluntad política de enfrentar el problema de quienes tienen la responsabilidad de hacerlo.

Los creadores de los marcos regulatorios para el desarrollo urbano de las ciudades han ignorado completamente la realidad de los asentamientos informales. No existen, por ejemplo, regulaciones que tengan en cuenta la reali-

dad de los tugurios. Se ha regulado pensando en la población económicamente solvente. Es imposible rehabilitar un tugurio respetando las normas establecidas.

### Normas modificadas en el proceso de rehabilitación del Tugurio Las Palmas

#### Fundasal

No.	Normas de Proyecto	Normas Institucionales Vigentes	Instancia Respons.
-----	--------------------	---------------------------------	--------------------

#### Para Sistemas de Aguas Negras en Urbanizaciones

1	Diámetro tubería en pasajes de 4" y 6"	Diámetro mínimo en pasajes de 8"	ANDA
2	Diámetro tubería en acometidas domiciliarias de 4" y 6"	Diámetro mínimo en acometidas domiciliarias de 8"	ANDA
3	Conexión a través de cajas de registro	Conexión a través de pozos de registro	ANDA
4	Profundidad mínima entre parte superior de la tubería y la rasante del terreno a 0.5 metros	Profundidad mínima entre parte superior de la tubería y la rasante del terreno a 1.0 metro	ANDA
5	Acometidas domiciliarias a través de cajas de conexión o registro	Acometida domiciliar a través de Yee a 45° grados	ANDA
6	Ubicación de tuberías a 1.0 metro del cordón en acceso vehicular.	Ubicación de tuberías a 1.5 metros del cordón en acceso vehicular.	ANDA
7	Ubicación de tuberías a 0.5 metro del cordón en acceso Peatonal.	No existe norma establecida.	ANDA
8	Uso de accesorios para salvar desniveles	No hay normativas para uso de accesorios en urbanizaciones.	ANDA
9	Cajas de registros de 2 metros de profundidad máxima.	Cajas de registros de 1.25 metros de profundidad máxima.	ANDA
10	Distancia horizontal entre los sistemas de aguas negras, agua potable y aguas lluvias es de 0.5 metros.	Distancia horizontal entre los sistemas de aguas negras, agua potable y aguas lluvias es de 1.5 metros. Con respecto al sistema de aguas lluvias, el sistema de agua potable, deberá dejarse a una distancia horizontal de 1.00 metro.	ANDA

### Sistema de evacuación de aguas lluvias en urbanizaciones

11	En pasajes peatonales diámetro mínimo de tubería de 10"	En pasajes peatonales diámetro mínimo de tubería de 15"	VMVDU
12	Ancho de servidumbre para la instalación de 2 tuberías es de 2.00 metros	Ancho de servidumbre para la instalación de 2 tuberías es entre 4.5 metros y 7.5 metros.	VMVDU
13	Ancho de servidumbre para la instalación de tubería de diámetro entre 48" hasta 60" es de 4.00 metros	Ancho de servidumbre para la instalación de tubería de diámetro entre 48" hasta 60" entre 5.00 metros y 6.50 metros	VMVDU

### Reordenamiento vial en urbanizaciones

14	No. de lotes en comunidad de 1058	No. de lotes permitidos en un terreno como Las Palmas a desarrollar es de 708.	OPAMSS
15	Área de lote típico de 15 metros cuadrados	Área de lote típico de 62.59 metros cuadrados	OPAMSS
16	Densidad poblacional de 611 hab./Ha	Densidad poblacional de 800 hab./Ha	OPAMSS
17	Frente mínimo de lotes es de 1.00 metros	Frente mínimo de lotes es de 5.00 metros. Al ser declarado asentamiento de interés social	OPAMSS
18	Área verde total ecológica de 8.27 % del área útil	Área verde total ecológica de 10 % del área útil	OPAMSS
19	Ancho mínimo de pasajes peatonales de 1.50 metros.	Ancho mínimo de pasajes peatonales de 3.00 metros.	OPAMSS
20	Ancho mínimo de pasajes vehiculares de 4.00 metros.	Ancho mínimo de pasajes vehiculares de 9.00 metros.	OPAMSS
21	Alero de vivienda al frente de pasaje es de 0.30 metros	Alero de vivienda al frente de pasaje es de 1.00 metros	OPAMSS

### Edificaciones residenciales en altura

14 22	Construcción de 84 apartamentos en altura	Permitidos según área existente de 47 apartamentos.	OPAMSS OPAMSS
23	No previsto estacionamientos privados	12 estacionamientos para 84 apartamentos	OPAMSS

Parecería ser que los reguladores de la ciudad clasificaron la sociedad en ciudadanos de primera y de segunda categoría y, para los últimos, pensaron que la ciudad no tiene espacios; que se lo hagan ellos mismos. Lo que no saben es que desde hace tiempo son los mayores hacedores de ciudad. La informalidad, la ilegalidad de los asentamientos precarios no es una connotación intrínseca a estos asentamientos. Es algo que está determinado por las voluntades humanas.

Hay dos tipos de realidad en nuestras ciudades: la realidad de los barrancos, de las márgenes de los ríos contaminados, la de la orilla de las líneas férreas, la realidad de las zonas degradadas, la realidad de las grandes carencias como son la de los servicios básicos y de la legalidad. Por el otro lado, está la otra ciudad, esa que todos conocemos, la que cuenta con todos los servicios y con las legalidades. Pero son dos realidades de una misma ciudad y que se explican mutuamente.

Generalmente, son asentamientos precarios muy consolidados, en el sentido de que la mayor parte de ellos tienen más de 20 años de haberse constituido; un número significativo de ellos llegan a tener hasta 50 años. Varios de sus pobladores venden sus servicios en los lugares circunvecinos del asentamiento.

No existe una experiencia en el continente americano que sea significativa, que dé respuesta al problema trasladando a la gente a un nuevo complejo habitacional en el que se superen las precariedades del tugurio. Múltiples experiencias de desalojo con distintas motivaciones son conocidas, la mayor parte de ellas sin ningún tipo de respuesta y otras con respuestas que no son válidas. Las principales razones de este tipo de desalojos son de tipo económico, generalmente cuando los asentamientos han surgido por invasiones de tierras de propiedad privada que han salido del mercado por haber sido invadidas.

Entonces, es imposible seguir rehuendo la responsabilidad de dar tratamiento a esta realidad de los asentamientos precarios. Algunos organismos internacionales están comenzando a orientar fondos en nuestra región para estos efectos. En este momento se está negociando un préstamo para El Salvador, por parte del BID, para el tratamiento de las zonas degradadas así como algún interés del Banco Centroamericano de Desarrollo (BECIE), al respecto. En este sentido, es oportuno compartir, en este foro, algunos criterios para abordar los programas que buscan cambiar las condiciones de este tipo de hábitat.

### **Algunos criterios para abordar los programas y proyectos de mejoramiento de zonas degradadas**

#### *Trascendencia*

Sobremano preocupa el hambre de techo que la gente tiene y hay que dar respuesta a él; pero existe un gran déficit acumulado de poder y de participación

desde el cual, en gran medida, se explica el problema habitacional en nuestros países.

Los programas de vivienda tienen una impresionante capacidad de generar sinergias y de aglutinar familias alrededor de propósitos que van más allá del techo y las paredes. No se trata de volver al esquema de los movimientos reivindicativos y del Estado benefactor. Se trata de que la gente esté presente en los espacios de decisión.

Hoy se habla mucho del *empowerment* como un concepto importante en las acciones de desarrollo. Los programas de mejoramiento deberían tener en cuenta este concepto; el 'empoderamiento' de la gente que los ubica en la vía más efectiva de resolver los problemas de pobreza.

### *El carácter de proceso en los programas de mejoramiento*

En los programas de mejoramiento de los asentamientos precarios, aunque la vivienda no se regala, ésta no se adquiere a través de una transacción estrictamente comercial; más bien es uno de los resultados del proceso participativo, el cual se explica más por razones políticas que económicas. La vivienda, en un primer momento, y el hábitat, en general, en un segundo momento son la base material de sustentación de un proceso que es constructivo, organizativo y educativo.

A través del proceso se abordan los problemas de organización con todos sus derivados como son: sistema de representatividad, liderazgo, sistema de elecciones comunales, legalidad de la organización si no se tiene, capacitación y fogueo en los procesos de gestión. El abordaje de estos aspectos no es abstracto pues, los contenidos alrededor de los que gira el proceso educativo surgen de la experiencia.

En los 10 años de acompañar un asentamiento en El Salvador, la gente que vivía en condiciones de alto riesgo ha comenzado a construir su propia vivienda; pero se ha trabajado duro en la legalización de la propiedad de la tierra, en el desarrollo de la organización comunal. La comunidad ha presionado que el Consejo de Ministros incluya en su agenda sus peticiones a este respecto. Se han introducido los servicios básicos. Ha sido y está siendo un proceso que genera múltiples resultados y uno de ellos es el hábitat. En definitiva la gente vive y construye.



*El carácter subsidiario de los agentes externos*

En este aspecto, se trata que en los programas de mejoramiento no se suplante el protagonismo de la gente. Por muy completos que sean los proyectos, si no se tiene en cuenta este criterio de trabajo siempre estarán reforzando los resortes del asistencialismo y fomentando esa actitud pasiva en la población. En el caso de Nicaragua, Guatemala y El Salvador esto tiene una especial importancia porque en los períodos de guerra existe una propensión mayor a apartar este criterio y en algunos casos la guerra realmente lo justifica; pero el lastre queda. Se lo ha sentido en el desarrollo del proyecto de viviendas (dos mil) para los excombatientes del FMLN, una vez concluida la guerra. Mucha gente mantenía la actitud de pasar la factura.

Los desastres, la emergencia y las situaciones de excepción no justifican el irrespeto de las dinámicas propias de la gente en sus respectivas localidades.

*La visión de integralidad*

La informalidad de los asentamientos precarios no es algo intrínseca a ellos, es algo que depende de las voluntades de quienes deciden en nuestras sociedades. Lo que distingue a un asentamiento informal de un formal es una serie de factores importantes como: la condición legal de la tenencia de la tierra, la existencia o no de servicios básicos, la existencia o no de las aprobaciones legales del asentamiento por parte de las instituciones autorizadas del Estado.

El tratamiento de la problemática de la vivienda en los asentamientos precarios debe ser integral porque todos los aspectos están relacionados entre sí. No es efectivo y sostenible un programa de tratamiento de desechos sólidos en un asentamiento en el que la población ha estado botando la basura en un vertedero interno, en el asentamiento durante largos años, sin un fuerte programa educativo.

La integralidad requiere de la participación de múltiples actores privados y estatales: De los municipios, de las instancias encargadas del medio ambiente, del agua, de la legalización de la tierra, del desarrollo urbano, de obras públicas en lo que se refiere a infraestructura; en definitiva, requiere de una fuerte política de alianzas.

En algunos países de Centroamérica se está poniendo la carreta delante de los bueyes. Existe en El Salvador y en Guatemala programas que se llaman

‘El Salvador, Guatemala un país de propietarios’. En estos programas se trata de entregar títulos de propiedad a la gente que vive en los tugurios de las ciudades de estos países. A pesar que, en muchos casos, se está condenando a la gente que vive en este tipo de asentamientos a vivir en forma tugurizada toda la vida.

En el caso de los tugurios que fueron conformados de una manera espontánea, ubicándose las familias en los lugares vacíos que han ido quedando en el asentamiento hasta saturarlo totalmente, antes de proceder a legalizar la tierra, se debe promover el realineamiento que permita, mediata o inmediatamente la introducción de los servicios básicos. El realineamiento no sólo es necesario por razones estéticas o de comodidad con relación al sistema de circulación interno. Es, sobre todo, necesario porque sin él es imposible introducir los servicios de aguas negras, lluvias y potables.

### *La escala*

La escala es importante porque en el logro del impacto de la acción, con el enfoque propuesto, la cantidad cuenta.

Más allá del techo y las paredes, nuestra búsqueda debe encaminarse a generar elementos de política para enfrentar el problema de vivienda de los pobres y esto es más posible si el producto material de nuestro trabajo tiene ciertas dimensiones.

Una de las críticas más frecuentes, que se hacen a las ONG es que éstas se mueven a escalas cuya representatividad, en términos de impacto numérico no es suficiente para sacar conclusiones modélicas o de política. En el abordaje del problema de vivienda, se debe certificar que las muestras sean suficientemente representativas. Dicho de otra manera: la calidad del trabajo, si se comparte el enfoque, necesita de la cantidad para impactar.

### *El acompañamiento con un criterio de técnico orgánico*

El abordaje del problema de los destechados, demanda que el técnico de apoyo se convierta en un técnico orgánico; entendido éste como el profesional que internaliza la problemática de la gente, que tiene la suficiente capacidad y sensibilidad para dejarse impactar por el problema de techo de la gente.

Este tipo de trabajo no puede ser asumido desde la condición de un simple funcionario, ni desde la frialdad del puro aporte técnico. Debe incorporarse el compromiso como una importante base de sustentación de todo el trabajo. Esta condición se convierte en el alma de toda la acción y si no existe, por algún lado se caen las cosas. Es una actitud más que una habilidad; una actitud que potencia enormemente las capacidades técnicas.

Las brechas entre el técnico y la gente, el mito del técnico como el que tiene la respuesta de todo, el verticalismo y las deformaciones arrastradas desde la academia, con esta actitud se reducen a una mínima expresión.

### *Respeto a la historia de la gente*

Cuantas intervenciones en los asentamientos precarios cierran los ojos a los esfuerzos realizados por la gente que se han materializado en sus propias viviendas, en sus propios asentamientos. Detrás de esas construcciones que se suelen tumbar hay mucha historia, sacrificio e identidad, experiencia de solidaridad y de cooperación familiar y comunal, así como también valor económico.

Muchas veces, desde la propia extracción social, desde los patrones culturales, desde las valoraciones estéticas no valora el esfuerzo y la creatividad de la gente en la procuración de su propio hábitat. Cuantos yerros se han cometido en este sentido con ocasión de la emergencia. Las lecciones de lo que no hay que hacer son muchas; no así los modelos que tengan en cuenta este criterio.

### **A manera de conclusión**

Hoy que se está propugnando por el retorno a la ciudad construida, con toda seguridad hay temas que estarán muy presentes en el debate sobre el desarrollo urbano como el del hábitat en los centros históricos o antiguos, la vivienda en altura, la densificación y por supuesto, el tema de los asentamientos precarios. Quienes de alguna manera se encuentran vinculados al tema están obligados a entrar de lleno en el análisis para ir creando las bases que orienten el abordaje de la problemática que representa cada una de estas vertientes.