

**“PROVISIÓN DE PARCELAS, ACCESO A LA HABITABILIDAD BÁSICA,
MEJORA DE TUGURIOS: HERRAMIENTAS DE COHESIÓN SOCIAL PARA
EL DESARROLLO Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA”**

**Julián Salas Serrano, Dr. Ing. Ind.,
Director de la Cátedra UNESCO en Habitabilidad Básica de la
UPM - ETSAM**

Resumen.- El trabajo se conforma como conjunto de nuevos paradigmas que manifiestan sus potencialidades como herramientas de validez contrastadas para la lucha contra la pobreza y la cohesión social, bases del desarrollo humano, actuando sobre las necesidades perentorias cuantitativas y cualitativas del hábitat en general y de los tugurios en particular.

La *habitabilidad básica* –en adelante HaB- la acota el autor, como los equipamientos imprescindibles capaces de colmar las necesidades esenciales de cobijo que tienen todas las personas. Su satisfacción requiere que se cubran las urgencias residenciales, no sólo las que conciernen al mero cobijo individual, sino que también, espacios públicos, infraestructuras y servicios elementales que conformen, en conjunto, asentamientos propicios para la reproducción vital. El trabajo analiza la importancia de la mejora de tugurios y de su dotación de HaB para la consecución de desarrollo realmente humano.

En la ponencia se abordan las bondades de programas de cooperación para el desarrollo enfocados a tres tipos de objetivos específicos, aunque con multitud de variantes: provisión de parcelas; dotación de prestaciones públicas y mejora de tugurios, sin dejar fuera del análisis, obviamente, los problemas y dificultades que suponen estas tipologías de intervención.

1.- ANTE LA CRECIENTE TUGURIZACIÓN Y LAS INGENTES CARENCIAS DE HABITABILIDAD BÁSICA

La situación global del hábitat de la humanidad es tal, que puede afirmarse que nunca ha habido tantas personas tan lejos de alcanzar la añeja aspiración de la Asamblea General de Naciones (10.12.1948), que en el Artículo 25 de su ‘Declaración Universal de Derechos Humanos’ proclamaba que: “*Toda persona tiene derecho a un nivel de*

vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda,...”.

El Siglo XXI se inició con la proclamación de la ‘Declaración del Milenio’, que puso el sombrío balance del hábitat de la humanidad bajo los focos de prácticamente todos los mandatarios del mundo, que se comprometieron a alcanzar la Meta 11: *«Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020»*. Un lustro después (2005), la evaluación oficial del seguimiento de dicha Meta concluía que el hábitat humano está sufriendo un franco deterioro, ya que los índices de necesidades cuantitativas y de precariedad en el quinquenio 2000 – 2005, habían aumentado en valores porcentuales a mayor ritmo que los del crecimiento de población y de pobreza (UN HABITAT, 2003b).

En junio de 2007, Naciones Unidas lanzó desde Nueva Delhi un llamamiento *“... a todos los gobiernos para que se tomen en serio la inevitable urbanización de la pobreza y empiecen a adoptar medidas antes de que la tugurización y la necesidad de alojamientos sean irreparables”*. La Directora Ejecutiva de UN HABITAT, Ms. Anna Tibaijuka, con motivo del ‘Día Mundial de la Vivienda, 2007’, convocaba bajo el lema *‘Una ciudad segura es una ciudad justa’* y anunciaba que *“... por primera vez la población urbana mundial supera a la rural y que más del tercio de la población urbana vive en ‘tugurios’ en situación grave”*. Naciones Unidas optó el pasado año, 2008, por el lema *‘Ciudades Armoniosas’*, con la intención de aumentar la conciencia sobre los problemas que supone el rápido proceso de urbanización, sus impactos en el medio ambiente, el crecimiento de tugurios y de asentamientos humanos fuera de control, así como, sobre el hecho cierto de que más y más pobres pululen en pueblos y ciudades en busca de una vida mejor.

Esta ponencia apuesta por nuevos paradigmas probados que han mostrado potencialidades tangibles para la lucha contra la pobreza, y que están siendo capaces de incidir sobre las necesidades perentorias del hábitat humano, que en primera aproximación nominaremos de forma genérica como HaB. La *habitabilidad básica* comprende, o puede incluir, la infraestructura y los servicios básicos comunitarios, entre otros: abastecimiento de agua potable, saneamiento, eliminación de desechos, transporte y comunicaciones, energía, servicios de salud y de emergencia, escuelas, seguridad ciudadana espacios para el ocio... (Salas J., Colavidas F., 2003).

El trabajo apuesta por la importancia creciente de las acciones de cooperación para el desarrollo en materia de hábitat en sus muy diversas facetas: apoyo a la ordenación territorial y planificación urbanística, mejora de la habitabilidad de ciudades y pueblos, minoración de la vulnerabilidad ambiental en los asentamientos humanos... pese a que en no pocos casos, la asignación de recursos por parte de entidades multilaterales y nacionales de cooperación se muestran poco propensas al ámbito objeto de la ponencia, dando muestras de desconocimiento de la realidad y de sus consecuencias inmediatas, o de estar inmersas en una especie de ilógica competición, en la que apuestan por propuestas teóricamente 'ganadoras desde la visión del Norte' que se alejan paulatinamente de las prioridades de los colectivos más necesitados.

La ponencia, aún consciente de la complejidad para apuntar soluciones positivas de carácter cosmopolita –principalmente las gestadas por el sector 'informal'- se ocupa de algunas propuestas que se enfrentan al problema mediante otros enfoques y otras soluciones, distintas a las de las rutinas tecnocráticas, propuestas que aportan nuevas vías en pro de ciudades más armoniosas, menos vulnerables, más seguras, generadoras de empleo, más participativas... en las que la idea de *desarrollo humano* a nivel 'micro' se plasma en realidades, en hechos concretos.

Aún aceptando la benigna intencionalidad de la manida expresión de que 'lo pequeño es hermoso', propugnamos que esa no es la escala a la que debe enfocarse el problema. Tampoco compartimos la creencia de que el gran problema radique en la situación de las megaciudades. Es cierto que en 1950 había 86 ciudades con más de un millón de habitantes, que actualmente hay 400, y que en 2025 la cifra se habrá elevado a 550... no obstante, el 75% del futuro crecimiento de la población recaerá sobre las llamadas *ciudades intermedias*, áreas urbanas pequeñas y relativamente poco conocidas (UN HÁBITAT, 2005).

La ponencia pretende reivindicar una afirmación contundente que acuñamos en la Cátedra UNESCO en HaB de la UPM: *Sin habitabilidad básica no hay desarrollo humano posible*. Sin cobijo mínimo, sin acceso a los servicios más indispensables, se puede ser 'superviviente', pero no 'ciudadano' de pleno derecho, gravitando en forma sustantiva en el desmembramiento social. Resulta tarea fallida tratar de conseguir cohesión social de forma estable entre 'supervivientes' y 'ciudadanos' y ello se materializa físicamente en las ciudades poco armoniosas e inseguras que hemos conformado, pese a los lemas de NNUU de los años 2007 y 2008 ya aludidos. Puede que sea oportuna una reflexión obvia, pero no baladí: HaB necesitan todos los seres

humanos sin excepción, y la necesitan durante toda la vida (desde el parto hasta la defunción). Se trata de una de las servidumbres más cosmopolitas e intensamente utilizadas de cuantas requiere la humanidad (Salas, 2008).

1.1.- Sin habitabilidad básica no hay desarrollo posible

Los asentamientos humanos –y *la ciudad* es su más nítido paradigma– desempeñan un papel significativo en la construcción social de la realidad y, en última instancia, en la formación de la conciencia personal del animal político que somos: piénsese en la importancia de la calle y la plaza como escenarios preferentes de relación social espontánea y de reconocimiento mutuo de la gente. Sin embargo, los asentamientos ejercen también un cometido instrumental, que si bien no determina absolutamente aquel valor trascendente, sí lo condiciona y lo precisa. Nos referimos a la impronta productiva y a su función como columna vertebral del desarrollo económico de las poblaciones. Los núcleos de población se han equiparado así a las fábricas, al capital fijo instalado que garantiza la reproducción eficiente de la fuerza de trabajo en el ciclo económico general. En lo relativo al futuro cercano y a las nuevas demandas, son precisamente los más pobres de los países subdesarrollados quienes aportan más del 80% de los 75 millones de personas que incrementan anualmente la población mundial. Además, el panorama se agrava por la paulatina degradación de los asentamientos y viviendas que arruinan su ciclo de uso y por la formación de nuevas familias. Baste como ejemplo señalar que el 44% de la población africana tiene menos de catorce años (Colavidas F., Salas J., 2005).

La humanidad por intermedio de sus instituciones es consciente del problema. Tanto la 'Cumbre de las Ciudades', Hábitat II (Estambul, junio de 1996) como la 'Declaración del Milenio de las Naciones Unidas' han fijado dos ambiciosos objetivos generales: *vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización* y una meta, la apuntada anteriormente: *Mejorar sensiblemente las condiciones de asentamiento de 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020.*

1.2.- Políticas *no convencionales* para el hábitat

El sector económico que se ocupa del hábitat, en el sentido más laxo, el que comprende la elección del suelo, planeamiento urbano, equipamiento público, construcción, producción de materiales... se muestra intrínsecamente conservador,

tradicional, inmovilista, y por lo general, lastrado ante los cambios. La Tabla 1, aún asumiendo los peligros de su esquematismo, pretende reflejar en forma concisa la evolución de las políticas recientes en materia de hábitat para los más pobres. Hace escasas décadas, las ideas maestras que conforman la ponencia, sólo las defendían unos pocos, y eran aún menos, los que las practicaban los grupos de vanguardia. Los cambios, aunque lentos, se muestran imparables y las *políticas no convencionales de vivienda* se conforman como propuestas virtuosas para aliviar el 'hambre de vivienda' (Salas J., 1993) y propiciar la cohesión social.

Tabla 1.-

PRESENTACIÓN ESQUEMÁTICA DE POLÍTICAS RECIENTES DE HÁBITAT PARA LOS MÁS POBRES	
PERÍODO APROXIMADO DE VIGENCIA	CARACTERÍSTICA GLOBAL
Años sesenta ⇒	... POLÍTICAS CONVENCIONALES PARA DAR VIVIENDAS DIGNAS LLAVE EN MANO A LOS POBRES...
Años setenta (Vancouver, Canadá, 1976: HÁBITAT I) ⇒	...PRIMEROS INDICIOS DE PRÁCTICAS CON ÉXITO DE POLÍTICAS NO CONVENCIONALES: VALORIZACIÓN DEL PROCESO DE PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT PARA FACILITAR EL ACCESO A LA VIVIENDA
Años ochenta ⇒	BALBUCEOS PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE POLÍTICAS GUBERNAMENTALES PERMISIVAS PARA APOYAR LOS PROCESOS INFORMALES CAPACES DE PROPICIAR SOLUCIONES HABITACIONALES
Años noventa (Estambul, Turquía, 1996: HÁBITAT II): ⇒⇒⇒⇒	...NUEVAS ESTRATÉGIAS FACILITADORAS PARA APOYAR LA AUTOPRODUCCIÓN DE VIVIENDAS PARA TODOS. RECONOCIMIENTO DEL SECTOR INFORMAL COMO ACTOR IMPRESCINDIBLE PARA AFRONTAR LOS PROBLEMAS

Fuente: el ponente. Actualización de propuestas previas, (Salas, 1999, 2005a)

Tan sólo hace tres décadas –Primer Congreso de Naciones Unidas sobre el Hábitat (HÁBITAT I, Vancouver, Canadá, 1976)- no había otra *política convencional* para enfrentar el subdesarrollo en materia de hábitat que *entregar viviendas dignas llave en mano a los 'sin vivienda'*. Enunciado, que si se reconocen las dimensiones del problema a nivel planetario, induce a incredulidad: ¿Es posible que esto ocurriese tan recientemente a escala universal? Desde entonces, se han producido algunos cambios, incluso importantes aportes, pero también retrocesos.

De forma concisa, se apuntan seguidamente algunas ideas-fuerza basadas en trabajos de Ramírez (2002) y Fernández W. (2001) que acotan lo que se entiende por *políticas*

convencionales de vivienda, así como las que conforman en la actualidad las *políticas no convencionales*.

a.- Rasgos básicos de las *políticas convencionales de vivienda*:

- Intervención estatal o gubernamental en todas o en la mayoría de las etapas del proceso de producción, intercambio y uso de las viviendas: elección del suelo, parcelación, urbanización, proyecto, construcción, adjudicación, financiación...
- Producción de viviendas conforme a estándares y normas de mínimos aceptados internacionalmente;
- Provisión de viviendas 'llave en mano' subsidiadas para familias con ingresos estables;
- Priorización de asignaciones a la demanda solvente, relegando las necesidades de los más desfavorecidos.

b.- Rasgos básicos de las *políticas no convencionales de vivienda*:

Algunas características que acotan las llamadas *políticas no convencionales de vivienda* y que de algún modo encontraron un importante apoyo en HÁBITAT I (Vancouver, 1976), en plena crisis de los programas de modernización que prometían *desarrollo nacional para todos*, pueden esquematizarse en los siguientes hechos:

- Incremento y expansión de las zonas de tugurios, así como de los procesos de auto-ayuda, auto-construcción, toma de tierras, urbanizaciones ilegales...
- Nuevos planteamientos teóricos basados, en parte, en propuestas de J. F. Turner como '*libertad para construir*', '*todo el poder para los pobladores*'... (Turner, 1977);
- Creciente aceptación de la *vivienda como proceso*, que incluso algunos llegan a anteponerlo al producto: la vivienda como 'excusa' para cohesionar a los colectivos organizados;
- Valorización de la pertinencia del mejoramiento de tugurios ilegales en los programas de vivienda (Salas, 2005a, 2005b);
- Los *tugurios* entendidos y tratados más como solución que como problema (Arif, 2003), (Mac Donald, 2005).

Las *políticas no convencionales* son, en parte, resultado del pragmatismo para enfrentar la materialidad de los grandes déficit, así como, de enfoques emergentes desde las ciencias sociales ante la pobreza, más ocupadas hasta no hace tanto en el

diseño de soportes teóricos, que de herramientas eficaces para combatirla. En este contexto, han aflorado nuevos paradigmas de la pobreza que reconocen su condición multidimensional.

Oberai, en su libro *Population Growth, Employment and Poverty in Third World and Mega-Cities*, estima que en el Tercer Mundo el mercado formal de la vivienda raramente sobrepasa el 20% de las necesidades, por lo que la gente se construye sus propios chamizos... divisiones piratas o simplemente se instala en las aceras de las ciudades (Oberai AS, 2003). Naciones Unidas señala que "durante los últimos cuarenta años, los mercados del suelo informales o ilegales, han sido los principales proveedores de nuevos espacios de alojamiento en la mayoría de las ciudades del Sur global" y Hardoy expresaba desde Latinoamérica con claridad la importancia del tema: "... Deben predominar errores profundos en la legislación de los países de América Latina cuando casi todos los actos que realizan a diario millones de habitantes para sobrevivir son considerados ilegales" (Hardoy, 1985).

2.- CUATRO ASPECTOS SUSTANTIVOS PARA EL COMBATE A LA POBREZA DESDE LOS PROGRAMAS DE HÁBITAT

a.- La pobreza es heterogénea

También lo es en materia de necesidades de cobijo y de servicios básicos. Al igual que 'los ricos' no todos lo son igualmente, la pobreza tampoco es homogénea, aunque en ocasiones –especialmente en los grandes tugurios- pueda parecerlo por su aspecto físico externo. En contextos de pobreza e indigencia, las mujeres siempre son más pobres que los hombres; los ancianos y los niños más que las personas en edad laboral; los enfermos y lisiados más que los sanos. Hay que diseñar nuevas estrategias y utilizar parte de las herramientas que existen para diseccionar y discriminar la pobreza a la hora de implementar políticas que realmente pretendan un desarrollo humano para los más pobres de los pobres.

Una herramienta útil para transitar por los territorios de la pobreza en materia de HaB, es la que se reproduce en forma de Tabla 2, elaborada por Arraigada y Mac Donald (1998). Herramienta que nos fue de utilidad sobre el terreno, para el mejoramiento habitacional de 412 viviendas precarias en Ciudad Sandino (Nicaragua) financiado por la Unión Europea, que llevamos a la práctica y acuñamos como:


'mejoramiento caso a caso y casa a casa' (Salas, 2008), tratando de matizar el *mejoramiento secuencial*, que pretende superar carencia tras carencia.

La Tabla 2 ofrece datos porcentuales concretos sobre las características de la pobreza y la indigencia latinoamericana en 1999, según cuatro características fundamentales que pueden medirse en cualquier asentamiento tugurizado: el grado de hacinamiento; el acceso o no al agua potable (ambos son aspectos críticos de la *habitabilidad básica*); la *tasas de dependencia demográfica*, como cociente entre el número de menores de 15 años y mayores de 64 por el total de las personas que conviven en un hogar y la *tasa de ocupación*, cociente del número de personas ocupadas con ingresos y el total de los convivientes. Cuatro ratios determinantes al discriminar casos de pobreza de HaB así como para evaluar las posibilidades de alcanzar cotas de desarrollo humano de colectivos amplios con carencias básicas.

Tabla 2.-

CUATRO ASPECTOS DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA (1999)

(Población expresada en millones de personas y en valores porcentuales)

	Personas en viviendas con hacinamiento		Personas en viviendas sin acceso a agua potable		Convivientes con alta tasa de dependencia demográfica (a)		Convivientes con baja proporción de 'empleados' (b)	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA (c)								
Pobres (d)	61,0	28,9	109,7	52,0	46,6	22,1	71,6	33,9
Indigentes	35,5	39,8	57,4	64,2	28,2	31,5	39,5	44,2
PROBABILIDAD DE POBREZA (e)								
Pobreza		79,6		66,7		68,1		65,1
Indigencia		46,4		34,9		41,2		35,9

Fuente: Tabulaciones especiales de Encuestas Hogares División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

(a) Habitan en hogares en los que la proporción de menores de 15 y mayores de 64 años, con respecto al total de los convivientes es mayor a 0,75. (b) Habitan en hogares en los que la relación entre miembros con algún tipo de 'ocupación' y el total de convivientes es menor a 0,25. (c) Pobres o indigentes afectados por esta condición en valores absolutos y en valor porcentual del total de pobres o indigentes de América Latina. (d) Incluye a la población indigente. (e) Personas afectadas por esa condición, sean pobres o no y proporción de ese total que es pobre o indigente.

b.- La pobreza es intrínsecamente multisectorial

No hay familias pobres carentes de un único tipo de necesidad. No es realista imaginar colectivos amplios de pobreza que sólo carezcan de calzado y que no sean deficitarios de educación, alimentos, salud, alojamiento... Esta evidencia, no siempre tiene una respuesta lógica al intentar paliar la pobreza mediante programas de cooperación para el desarrollo de carácter monográfico: construcción de viviendas, dotación de agua, micro-créditos, proyectos de género, de energía... Carece de lógica argumentar que la institución financiera, promotora o donante de un determinado proyecto tiene carácter sectorial, por pertenecer a tal o cual ministerio, o a una determinada rama especializada de una entidad multilateral. Los colectivos pobres ni entienden, ni tienen por qué, de organigramas o atribuciones de los que tienen la intención de cooperar.

Los proyectos multisectoriales para la mejora de las condiciones de vida en los sectores más pobres –dentro del amplio campo de la HaB- suelen ser más eficientes y tener mejor aceptación por parte de los beneficiarios. A priori, no parece el mejor planteamiento pretender dotar a un colectivo, por ejemplo, de 300 familias en situación de extrema pobreza, por precarios que sean sus cobijos, con 300 viviendas idénticas, 'llave en mano', todas de 36 m², y realizadas por una constructora del sector formal. Posibles combinaciones de procesos '*casa a casa y caso a caso*': mejoras y ampliaciones, dotaciones de servicios básicos, formación de mano de obra, créditos para el sector productivo informal del barrio, bancos de materiales... enseña la práctica que se adaptan mejor al desarrollo humano que se pretende. Es cierto, que las soluciones diversificadas para una realidad siempre diversa son opciones complejas, que poco tiene que ver con respuestas fruto de una planificación simplificadora.

c.- La participación de la comunidad es imprescindible

Participación –real e irrenunciable- durante todo el ciclo del programa, desde las informaciones previas para la formulación de los proyectos, hasta la consolidación del asentamiento. Las mesas de concertación integradas por: pobladores y sus organizaciones; instituciones locales; ONG y otros actores, se muestran eficientes para elaborar, acordar y ejecutar las políticas de regularización (UN-HABITAT, 2001).

Salir de la pobreza requiere la participación –real, activa, organizada y sustantiva- de los afectados. Décadas de cooperación para el desarrollo, pensada desde el 'Norte', tan cargada de buenas intenciones como de escasos resultados, ha provocado consenso: sin la participación decidida de 'los beneficiarios' no es posible el desarrollo.

Afirmación que condensa toda una filosofía para abordar en la actualidad proyectos de desarrollo. Hasta muy recientemente, ésta no era una premisa aceptada por todos, pero hoy se impone por la fuerza de los hechos, incluso, en las instituciones multilaterales más lastradas ante los cambios. En el Prólogo del Informe del PNUD (2003) el Presidente del Banco Mundial James D. Wolfensohn sostenía que: *“El desarrollo no es sólo cuestión de dinero ni de objetivos numéricos por alcanzar para el 2015, pese a todo lo importante que son. El desarrollo se refiere a la gente”*.

Un verdadero desarrollo humano necesita contar con actores locales, organizaciones populares fuertes y estructuradas que tomen decisiones mediante mecanismos democráticos. La democratización de la gestión urbana para que los pobres puedan intervenir efectivamente, es en gran medida un tema pendiente, salvo excepciones aisladas. Es imprescindible el fomento de la participación en la toma de decisiones sobre la ciudad, y mucho más, cuando se reduce la escala de actuación: al barrio, al condominio vecinal, a la plaza pública...

Conviene acotar los contenidos de lo que se entiende por ‘participación’ en los procesos de cooperación para el desarrollo en el ámbito del hábitat. Si participar se entiende como ‘co-mandar’, esto supone la apertura de una multiplicidad de formas, estrategias de financiación y de gestión, de socializar los beneficios de la ciudad, fundamentales para poder combatir los procesos de “ghetización” de muchos asentamientos populares... (Sperberg & Happe, 2004). Es por ello, que se comprende en su verdadero significado que los proyectos del programa “Favela Barrio” en Brasil, planteen abrir paso a los transportes urbanos, atravesando –abriendo- las favelas que habían impuesto por la fuerza encerrarse herméticamente frente al exterior. La gestión popular debe tener un papel no solo de corresponsabilidad en los costos y cargas del proceso, sino que también de protagonismo activo para revertir el modelo de ciudad excluyente por el de soporte de cohesión social.

d.- Los espacios físicos cerrados propician ‘pobreza ensimismada’.

La práctica latinoamericana de los movimientos ciudadanos, demuestra la conveniencia de su integración en políticas barriales, municipales y nacionales, como reivindicaciones parciales del ‘derecho a la ciudadanía’. Mac Donald plantea que para hacer posible que los pobres participen de las oportunidades que ofrecen las ciudades:

“...una agenda urbana debería promover su inclusión en tres niveles. El primero es avanzar hacia una mayor accesibilidad de los pobres a los bienes

y servicios urbanos. El segundo implica abrir espacios de participación para ellos en las decisiones respecto de sus barrios y de la ciudad en su conjunto. Por último, se trata de que ellos lleguen a ser parte de la ciudad, esto es, que se los reconozca como ciudadanos y a su vez, ellos se sientan parte de la misma” (Mac Donald, 2006).

En sucesivos foros internacionales recientes sobre los problemas de las ciudades, y de forma muy particular en el *Forum Urbain Mondial III* (Vancouver, junio 2006), ha ganado importancia la reivindicación del *derecho a la ciudad para todos sus habitantes*, y en especial, para los pobres urbanos (UN-HABITAT, 2005). Aún más acuciante que tratar de salir de los ‘gethos’ de la pobreza, nos han parecido dos reivindicaciones recientes en materia de hábitat con las que nos hemos topado: una, la reivindicación que se expresaba en la pancarta de una manifestación ante la municipalidad de Cuenca (Ecuador), en la que podía leerse: *‘¡Que nos dibujen en el plano!’*, portada por colectivos importantes en número, de ciudadanos que no sólo viven en calles sin nombre, sino que crecen en asentamientos humanos sin ‘huellas dactilares’ en el Plano de la Ciudad de Cuenca. Una segunda muestra tangible de precariedad latinoamericana es la aparición de *empresas* a pié de favela, en Sao Pablo, que anuncian su producto: *‘Se facilitan direcciones’*. El ciudadano entra en esos negocios como sujeto anónimo e ilocalizable y sale con dirección alquilada, casilla de correos y dirección de e-mail.

Nada cierra tantas puertas para salir de la pobreza como los ‘ghetos’ estancos de pobreza, así lo han entendido –por citar un ejemplo singular- los últimos gobiernos municipales de la ciudad de Bogotá –Mokus, Peñaloza y Garzón- poniendo en práctica medidas correctoras imaginativas con excelentes resultados que están a la vista.

Las propuestas y realizaciones que propician operaciones de sutura, de recomposición y de acercamiento físico y funcional entre barrios informales y la ciudad formal, merecen una alta valoración y se muestran en la práctica como soporte material de la pretendida cohesión social. Defendemos como propuesta para debate la idea de que puede que sea más fructífero y ajustado a la realidad que los profesionales del urbanismo se acerquen a las ciudades de los países en desarrollo: como a ciudades pobres en las que hay bolsones físicos de riqueza, más que (como se hace hoy día mayoritariamente) pensando y actuando como si lo hiciesen ante ciudades ricas en las que hay bolsones de pobreza. Este enfoque alternativo, adoptado sin dogmatismos,

nos parece cuando menos: más cercano a las mayorías; más equitativo y más realista (Salas, 2005a).

3.- ASENTAMIENTOS ESPONTÁNEOS Y PROCESOS DE PROVISIÓN DE PARCELAS

J. F. Turner fue y sigue siéndolo, una referencia obligada al abordar los orígenes de los procesos 'espontáneos' de apropiación de tierras, 'tomas' en Iberoamérica. La siguiente reflexión nos parece vigente para abordar los problemas de la ciudad informal:

"Hace algunos años (...) dos ingleses se encontraban sentados sobre una colina mirando desde lo alto una gran barriada, o asentamiento de invasión autoorganizado y de rápido desarrollo, situado a las afueras de Lima, Perú. Uno de los ingleses era yo mismo, el otro un ministro del gobierno británico de visita en Perú, que estaba aterrado. Él observaba la barriada como una inmensa invasión, que amenazaba a la propia civilización, mientras que yo veía un vasto sitio en construcción y el germen de una ciudad en desarrollo. Algún tiempo después comprendí, que lo que vemos depende de dónde estemos situados. Lo que una persona percibe como problema puede ser para otra la solución al problema" (Turner J. F., 1977).

La generalización de las 'tomas' como hecho masivo -años sesentas- hay quien lo explica como resultado de la maduración de los procesos de independencia colonial, ya que las administraciones colonizadoras ponían todo tipo de trabas al reagrupamiento libre de nativos. Pese a su oposición al agrupamiento de la ciudadanía autóctona en grandes asentamientos urbanos, los británicos, en opinión de M. Davis:

"...fueron probablemente los mayores constructores de áreas urbanas hiperdegradadas de todos los tiempos. Su política africana obligó a los trabajadores locales a vivir en chabolas en los límites de ciudades segregadas y restringidas; en India, Birmania y Ceilán, su negativa a desarrollar la sanidad o a proporcionar mínimas infraestructuras a los barrios de población nativa fueron el origen de una elevada mortalidad debida a las epidemias (plagas, cólera, gripe) de principios del siglo XX creando inmensos

problemas de miseria urbana que fueron heredados por las elites locales con la independencia (Davis M., 2006)".

En América Latina los obstáculos a la emigración hacia la ciudad también fueron muy importantes, aunque menos sistemáticos. Antes de la Segunda Guerra Mundial, la población urbana sin recursos vivía en el interior de las ciudades en viviendas de alquiler, pero a finales de la década de 1940, la sustitución de la industrialización por las importaciones provocó una dramática oleada que ocupó las afueras de Ciudad de México y de otras ciudades del continente. En respuesta al florecimiento de los barrios de chabolas las autoridades de muchos países, con el ferviente apoyo de las clases medias urbanas, organizaron aplastamientos masivos de asentamientos informales. Esta "guerra a la ocupación" tenía en muchos casos un componente racial muy claro, ya que muchos de los emigrantes eran indígenas o descendientes de esclavos.

Karst, refiriéndose al caso de dictador venezolano Marcos Pérez Jiménez lo considera un enemigo particularmente contumaz de la vivienda informal. En su opinión la solución de gobierno que ofrecía a los *barrios*, era la excavadora. Una mañana llegaban los camiones y la policía; se metían las pertenencias de los residentes en los camiones, mientras que la policía se encargaba de cualquier resistencia que pudiera producirse; cuando pertenencias y residentes salían hacia sus nuevos emplazamientos, las casas se demolían (Karst K., 2003).

3.1.- Proceso 'espontáneos' de apropiación de tierras

De las cuatro etapas consecutivas, con autonomía relativa, que presenta el hecho urbanizador: elección de suelos y lugares apropiados; parcelación ordenada; urbanización y dotación de equipamientos, y en cuarto lugar, construcción paulatina de viviendas, el esfuerzo público debería priorizar las que se sitúan al inicio del proceso. Tanto la elección de los suelos adecuados para ubicar los asentamientos, como su clara ordenación urbana con distinción de la *red de espacios públicos* y de las *parcelas* privadas facilitarán el futuro desarrollo ordenado de los asentamientos sin, por otra parte, requerir aún los grandes gastos de inversión en *proyectos de obra* (Salas, Colavidas et alt., 2006).

Además, estas dos etapas, de suelo y parcelación, precisan únicamente *planes* y *proyectos* profesionales con los que raramente cuentan los pobladores de la informalidad y que, por tanto, habrán de ser sumamente rentables para ellos. De ahí

la importancia de acometer prioritariamente estos trabajos, tal y como lo hace en forma encomiable la municipalidad de Trujillo (Perú), a la que nos referiremos más adelante. En lo que respecta a las otras dos etapas que cierran el ciclo, la de *urbanización y construcción*, los esfuerzos públicos restantes habrán de concentrarse en el espacio público y en los pequeños equipamientos de salud y escuelas, llegando cuando sea posible a la realización de espacio productivo en talleres, explotación agrícola, etcétera. El desarrollo posterior de las viviendas semilla habrá de remitirse al esfuerzo de las familias de pobladores, si bien con la ayuda profesional pertinente a través de asistencia técnica, autoconstrucción asistida, 'trabajo por alimentos', bancos de materiales y microcréditos..., todo ello en plazos muy dilatados, práctica bien matizada y descrita por Cilento a la que denominó *construcción incremental* (Cilento, 1998).

Creemos que alcanzar tal nivel elemental de habitabilidad, resulta –aunque de muy difícil realización– el camino más razonable para que esos cientos y cientos de millones de personas que viven en la precariedad residencial accedan a unas mejores condiciones de vida; a su vez, manifiestamente mejorables de forma prevista y progresiva. Es aquí donde la HaB muestra su gran potencial de esperanza y transformación, no sólo de las estructuras residenciales precarias sino también de los mismos pobladores, mediante su capacitación laboral en el proceso de autoconstrucción y en 'escuelas-taller' en los lugares que habitan.

Las ocupaciones 'a coste cero' de la mayoría de las 'invasiones latinoamericanas' pese a sus muy variadas formas y tipologías, cuentan pese a los muchos problemas a los que se arriesgan sus actores, con un atractivo innegable: la posibilidad de expansiones o crecimientos, así como de mejoras o acabados al ritmo que marca –por lo generar– los flujos de ingresos familiares. Asef Bayat llama a esta forma de proceder, refiriéndose a los casos de El Cairo y de Teherán "la callada invasión de lo corriente" (Bayat A., 2003) práctica hoy mayoritaria en casi todos los 19 países latinoamericanos, sin duda, facilitada por la práctica desaparición de los gobiernos dictatoriales en la Región. El momento álgido de las 'tomas' a nivel planetario, fundamentalmente en América Latina, Asia y Oriente Próximo se dio a finales de la década de los setenta... hoy, la práctica persiste e incluso se acrecienta con una característica específica y es que las tomas se dan fundamentalmente en terrenos que tienen escaso valor de cambio, y que por lo tanto, no se ocupan de reivindicarlos los propietarios: terrenos bajo líneas de alta tensión, junto a vías ferroviarias abandonadas, zonas inundables, pestilentes, altamente contaminadas, basureros...

En Quito y Caracas, los 'ranchos' continúan trepando las lomas de la ciudad proclives a los deslizamientos sistemáticos... el paradigma de ubicación en altura puede que sea la ciudad de El Alto, la tercera más poblada de Bolivia a más de 4.000 metros de altura, que crece de forma sostenida a razón de un 4% anual.

Naciones Unidas avala que entre 1960 y 2009 el mundo pasó de unos 3.000 millones a los 6.700 millones actuales. En éste período de tiempo Latinoamérica ha aportado aproximadamente un 8%. En el relativamente corto período de tiempo que se comenta, 1960-2009, pueden diseccionarse en forma esquemática varias etapas consecutivas, aunque en ocasiones solapadas, del vertiginoso proceso latinoamericano de transición masiva campo-ciudad. La consigna venezolana 'guerra al rancho', traducible por guerra a las "tomas" de tierras urbanas (invasiones; apropiaciones clandestinas; ocupaciones;...), fue acuñada durante la dictadura del ya mencionado Pérez Jiménez (1953-1958) en Venezuela y practicada con fruición por otras dictaduras, militares o no, de los sesenta. En Brasil, durante la presidencia de Castelo Branco (1965) un general responsable de las políticas de hábitat llegó a anunciar en público "...*queda abolida la palabra favela del vocabulario de nuestra Secretaría de Estado*". Con matices, esta "política" se practicó en Perú, Colombia, República Dominicana... 'Guerra al rancho' sintetiza una etapa felizmente superada en América Latina. Sutilmente se pasó página de las contundentes actuaciones policiales / militares -que se conservan en la memoria de los lugareños mayores y en documentos gráficos de la época- transformándose con distinto ritmo y vocación, según países, en actuaciones de 'beligerancia activa' hacia las tomas de los años sesenta / setenta.

Las recomendaciones finales de la Conferencia Mundial de Naciones Unidas, HÁBITAT I, (Vancouver, Canadá, 1976) que contó con el protagonismo decisivo del emergente movimiento de las organizaciones no gubernamentales especializadas en temas de hábitat, causaron perplejidad en algunos gobiernos latinoamericanos que se vieron forzados a adoptar una 'beligerancia blanda', como etapa transitoria al diseño y puesta en práctica de nuevas políticas urbanas y de vivienda aptas para canalizar y administrar el prometido "rebalse de la bonanza" pronosticado como resultado de los diagnosticados milagros económicos de los ochenta. Milagros, que cuando se produjeron no llegaron a "rebalsar", ocasionando, eso sí, retrocesos en añejas conquistas sociales, haciendo irrefutable el lúcido diagnóstico de Carlos Fuentes:

“Los Estados democráticos en la América Latina están desafiados a hacer algo que hasta ahora sólo se esperaba de las revoluciones: alcanzar el desarrollo económico junto con la democracia y la justicia social. Durante los pasados quinientos años, la medida de nuestro fracaso ha sido la incapacidad para lograr esto. La oportunidad de hacerlo a partir de hoy es nuestra única esperanza.”(Fuentes C., 1994).

Estas mutaciones en las políticas urbanas y de vivienda (por lo general, no demasiado explicitadas), llevaron a iniciar la década de los noventa con una actitud ante los crecimientos informales urbanos de ‘indiferencia consciente’, que persistió hasta la proclamación de las conclusiones de HÁBITAT II (Estambul, Turquía, 1996) que propugnan un nuevo talante para los gobiernos y las políticas, sintetizado en una ‘estrategia facilitadora’. Estrategia, que ha iniciado su rodaje en la década transcurrida desde la Conferencia Mundial, pero que se ha visto frenado por lo que en versión latinoamericana podríamos bautizar como ‘estrategia facilitadora pero sin plata’, que hace su andadura en paralelo con una descentralización de las atribuciones urbanísticas a los municipios ‘sin aflojar recurso desde los presupuestos centrales’.

Guerra a las tomas de tierras, beligerancia –activa o blanda- para con los ‘ranchos’, indiferencia consciente, estrategia facilitadora, políticas de cesiones de atribuciones sin herramientas... son etapas y facetas del problema, no necesariamente consecutivas en el tiempo ni geográficamente simultáneas. Cada país presenta diferentes matices, ritmos distintos y resultados diversos, pero tienen bastante de común en su soporte conceptual vertebrador: la ingente necesidad en forma de hambre de viviendas.

El presidente del Banco Mundial (Wolfensohn J., 1999), al presentar en Berlín, 1999, la iniciativa *Cities Without Slums* y desde la autoridad que le confieren cuatro décadas de realizaciones y ser el mayor agente financiero en Latinoamérica, planteó conclusiones que merecen una reflexión pausada ya que supone una decidida defensa del sector ‘no convencional’ de vivienda: “No se justifica la demolición sin más de barrios de tugurios y asentamientos ilegales porque sean inferiores a la norma o porque constituyan un peligro para el medio ambiente. Los barrios de tugurios y los asentamientos ilegales, que alguna vez fueron considerados síntomas de funcionamiento anormal del mercado de terrenos y viviendas, están considerados actualmente como un importante submercado en el que las viviendas generalmente mejoran con el tiempo. En la mayoría de las ciudades, los barrios de tugurios y los asentamientos ilegales ya no representan un peligro inmediato para el orden

establecido...” Después de reseñar las características positivas del proceso espontáneo, de asentamiento que, a nuestro juicio deberán seguir siendo apoyadas y reforzadas, resulta necesario abordar otras características más endebles de dicho proceso espontáneo que deberán corregirse para poder incorporarlas sistemáticamente a los procesos de HaB. La dirección y protagonismo, deberá recaer preferentemente en la elección adecuada del sitio y, a ser posible, la cesión pública del mismo. Lo que habrá de suponer, a su vez, la prevención de la vulnerabilidad y la obtención de garantías razonables respecto a las posibles catástrofes naturales previsibles.

De igual manera, se ha de prever la asignación de función y actividad clara al nuevo asentamiento en el patrón de usos general del territorio en que se ubica y en la estructura urbana del mismo. Todo ello supone la interpretación previa del asentamiento en las distintas lógicas territoriales generales: desde la conexión y el transporte que liga en conjunto al sistema de asentamientos del lugar, hasta el posible equilibrio demográfico de las poblaciones, la repercusión medioambiental de la intervención, etcétera (Colavidas et al., 2005).

Una vez elegido adecuadamente el lugar y establecida la parcelación que ordena el asentamiento, la intervención pública prioritaria desde el punto de vista económico deberá dirigirse a la urbanización de la red de espacios libres públicos, preferentemente mediante la construcción de caminos y, en lo que se refiere a las parcelas, la edificación de las dotaciones, la escuela, el puesto de salud y, en su caso, los espacios productivos previstos fuera o en el interior del asentamiento. Lógicamente, la urbanización pública será de carácter progresivo y de bajo coste, que podrá y deberá ir mejorando paulatinamente al pasar del funcionamiento primitivo de los servicios de gestión privada que funcionan en los asentamientos y núcleos de población que se organizan por mera cercanía demográfica a los que, dada su mayor densidad, permiten ya un funcionamiento de los servicios en red.

Un caso que nos parece paradigmático, aunque lamentablemente singular, ya que se da en una región que presenta una economía con oferta creciente de empleo intensivo en mano de obra no especializada –producción rural exportable–, lo cual no suele ser habitual, es el Programa de la Municipalidad de Trujillo (Perú) de ‘Ocupación Guiada’, cuyos objetivos básicos son los siguientes:

- Disminuir los niveles de informalidad en la vivienda y en el acceso al suelo;
- Uso racional del suelo para fines urbanos (mayor densidad, mayor eficiencia);

- Acceso a los servicios básicos y equipamientos urbanos en el menor plazo posible (planificación previa: factibilidad, previsión, desarrollo progresivo...);
- Cogestión promotora de la participación de la población y las organizaciones locales en acciones de planeación, gestión y control del desarrollo urbano.

Mediante el Programa 'Ocupación Guiada', se facilitan lotes promedio de 140m² (7 x 20) para uso de vivienda y hasta de 300m² cuando se trata de vivienda con actividades productivas con lo que la ocupación bruta media es del orden 200-250 habitantes por hectárea. Mediante el Programa se han habilitado en la última década: 14 barrios, 10.000 lotes en los que se asientan 47.000 personas. La 'Ocupación Guiada', como modelo de acceso a la tierra con habilitación progresiva, nos parece una estrategia viable y eficiente de gestión del suelo, que dinamiza el desarrollo urbano de los asentamientos humanos, mediante la acción concertada de la población y el Estado. En opinión del Alcalde de Trujillo promotor del Programa, se trata de: *Una opción válida sólo en las actuales condiciones de pobreza y restricción de medios de nuestro país (Perú).*

3.2.- Programas de 'sitios y servicios'

En la década de 1970 los gobiernos del Tercer Mundo renunciaban paulatinamente a la lucha contra la degradación urbana, mientras las instituciones de Bretton Woods, con el FMI como el policía malo y el Banco Mundial como el bueno, asumiendo papeles dirigentes en el desarrollo de las líneas generales de la política de vivienda. Los préstamos para el desarrollo urbano del Banco Mundial se dispararon desde los 10 millones de dólares en 1972 hasta los más de 2.000 millones en 1988, y entre 1972 y 1990 el Banco Mundial ayudó a financiar un total de 116 macroproyectos de "sitios y servicios" o "parcelas equipadas", así como sustantivos planes de intervención en tugurios urbanos de 55 países. Pese a que frente al volumen de las necesidades, esto no son más que gotas en un vaso de agua, proporcionaron al Banco Mundial una ascendencia muy importante sobre las políticas urbanas nacionales, así como el papel de patrón respecto a comunidades marginadas y grandes ONGs, imponiendo mediante la dirección de su financiación su propia ortodoxia sobre la política urbana a escala mundial (Davis M., 2006).

Por otra parte, las previsiones de recuperación de costes en los préstamos del Banco Mundial, que formaban parte del endurecimiento de los dogmas neoliberales, supusieron en la práctica, dejar a los más pobres fuera de ellos. Lisa Peattie, una de

las críticas más mordaces del Banco Mundial, señalaba que en 1987 entre un 30 y un 60 por 100 de la población, dependiendo del país, no podía hacer frente a las obligaciones financieras de los programas de "sitios y servicios" o de los créditos para la mejora de la vivienda. Por otro lado se reprodujo lo mismo que había sucedido con la vivienda pública, esto es, los proyectos más ambiciosos y promocionados del Banco Mundial tendían a caer en manos de las clases medias y no de las más necesitadas.

Dado que los recursos para acometer los altísimos déficit de asentamiento y residencia de los pobladores desfavorecidos son siempre escasos, incluso para hacer frente a intervenciones modestas en los términos de la HaB ya definida, es preciso apoyarse en el gran activo que representa el propio proceso de conformación paulatina del asentamiento marginal, en lo que tiene de aprovechable en sus formas de hacer espontáneas. Este gran caudal de trabajo informal (se estima que el 70% de las soluciones habitacionales se realizan actualmente mediante alguna de las múltiples modalidades de autoconstrucción) mediante el cual personas desfavorecidas hacen por sí mismas en materia de residencia todo lo que está a su alcance debe de ser impulsado y apoyado. Se deberá tratar, sin embargo, de rentabilizar semejante trabajo de la forma más sistemática y ordenada posible con el fin de obtener el máximo rendimiento. En ello ha de desempeñar un papel determinante la formalización institucionalizada del proceso contando con el apoyo –que no freno- del sector público conforme a las cuatro etapas disciplinares ya reseñadas.

Tal concepción planificada de la progresividad garantiza, frente a lo que ocurre en algunas 'tomas', que el proceso no quede hipotecado, por la elección de un suelo vulnerable e inadecuado o por la falta de orden parcelario que imposibilite o haga extremadamente difíciles las mejoras sustantivas. A tal efecto, y conforme con las etapas del proceso planteadas al inicio de este Apartado, para la planificación progresiva resultan efectivamente determinantes las dos etapas que constituyen el inicio del plan: la primera, en cuanto elección acertada del suelo para llevar a cabo el asentamiento, deberá hacer especial hincapié en la zonificación adecuada del uso residencial dentro del patrón territorial y, de igual forma, en la preservación de la vulnerabilidad resultante de los previsibles desastres naturales; la segunda, en lo que respecta a ofrecer una parcelación clara y ordenada que permita la mejora sustantiva y paulatina del asentamiento y, en particular, de su urbanización conforme a una economía ajustada y sólo posible a partir de dicho diseño y orden parcelario.

Estos planes ex-novo de 'sitios y servicios' se presentan como una posible alternativa ordenada y con dirección pública a las numerosas invasiones de asentamientos extensos en la ciudad y/o en periferias metropolitanas de las grandes ciudades del mundo en vías de desarrollo a las que nos referiremos en el Apartado 4.1. En la práctica, siguiendo las pautas más empleadas por el Banco Mundial, consisten en la entrega a las familias seleccionadas que reúnan 'méritos suficientes', de una parcela con un núcleo sanitario de cocina y baño (entre 5 y 16m²) conectado a las infraestructuras generales del asentamiento; establecido en un lugar adecuado y previamente parcelado. Posteriormente a la entrega en propiedad de la 'parcela equipada' y con tiempos muy dispares según las familias, se procede a la tercera etapa: la urbanización del espacio público con sus redes de infraestructuras. Es lo que se conoce, siguiendo a Horacio Caminos en su libro '*Elementos de urbanización*', como *Proyecto de obras de urbanización* (Caminos H., 1982). Este instrumento urbanístico para poder llegar a acometer a bajo coste las infraestructuras y servicios de la red de espacios públicos de los asentamientos de HaB, deberá estar en relación directa con otros tres aspectos sustantivos:

- A. Nivel de calidad elegido para el servicio.
- B. Optimización del diseño de la parcelación.
- C. Empleo de tecnologías intensivas en mano de obra y restrictivas en bienes de capital.

Lógicamente, dada la escasez de recursos de los proyectos de cooperación, en modo alguno deben adoptarse como referencias los estándares de los países industrializados. Existen mínimos absolutos, pero el nivel adecuado de cada actuación depende de múltiples variables. La optimización del diseño depende principalmente de: conseguir los mayores porcentajes de utilización de suelo (para parcelas privadas el 60% es el óptimo); las menores longitudes de circulación y, por tanto, del trazado de las redes, mediante parcelas regulares de poco frente y mucho fondo (1/3); minimizar el desperdicio de suelo en trazado de vías redundantes, lo que hace que los gastos de urbanización crezcan en progresión geométrica.

Si el tamaño de la intervención lo amerita, puede resultar pertinente el empleo de tecnologías que van desde el abastecimiento, con detección de fuentes, traída por redes y acometidas, hasta reciclado, fijación de estándares, materialización en detalles constructivos, métrica de los trazados, costes ... y que proporcionan multitud de servicios en los que se plantea la satisfacción de un nivel mínimo: circulación, agua,

saneamiento, electricidad, alumbrado, basuras, gas, telefonía, etcétera..., cada cual más complejo. Hay, por ejemplo, unos veinte sistemas distintos de letrinas. Para elegir el adecuado en cada ocasión hay que hacerlo aconsejado por un especialista.

4.- MEJORAMIENTO DE TUGURIOS: UNA ACTIVIDAD CRECIENTE, AUNQUE MANIFIESTAMENTE INSUFICIENTE

4.1.- El hábitat, en los 'Objetivos del Milenio'

El tugurio 'dentro de la ciudad', suele ser el primer cobijo del desplazado individual, tratando de situarse lo más cerca de posibles fuentes de trabajo. Suelen presentarse condiciones inmundas, tanto como las de los 'tugurios periurbanos' pero con otras características (sin raíces comunes, sin vida comunitaria, sin proyecto de permanecer...). En los 'callejones' de Lima, 85 personas de media utilizan el mismo grifo de agua y del orden de 93 comparten la misma letrina. En los llamados 'cortiços' de Sao Pablo, se alquilan habitaciones para familias hacinadas y en Buenos Aires, más de 100.000 personas viven en edificios inacabados o en fábricas improductivas. El caso de El Cairo, resulta singular, más de 1,5 millones de habitantes viven 'alquilados' en azoteas, en lo que puede traducirse como la 'segunda ciudad' o la 'segunda planta de El Cairo'; en Bombay, según un estudio de 1995 de M. Pimple, más de un millón de personas viven de forma continuada en la calle, pero con la particularidad de que tampoco es gratuito hacerlo en estas condiciones (Pimple M., 1995).

Los tugurios en zonas periurbana, urbanizaciones 'piratas' según la expresión que se utiliza en la ciudad de Bogotá y que hoy se ha expandido por varios continentes, son la materialización del 'desborde de la ciudad' acuñado por el sociólogo peruano Matos Mar en su libro *'El desborde popular'*, al referirse principalmente al crecimiento horizontal en forma de 'mancha de aceite', que colmata extensísimas zonas periurbanas, aunque en realidad, suele ser toda la urbe –o la mayoría de ella– la que es periférica. Zonas a las que se refiere Davis M., como extraños 'limbos' donde ciudades 'ruralizadas' se transforman en campos 'urbanizados', a los que con crudeza llega a denominar 'vertederos humanos'. Hay quienes opinan que los dos mil millones de personas que viven en tugurios son el verdadero reto del capitalismo mundial. Casi en solitario, De Soto ha levantado la bandera en nombre del capitalismo mundial con recetas sobre la informalidad y flexibilidad para abrir un camino por el que incorporar la enorme potencialidad de trabajo a la corriente principal de la economía, anunciando

en la portada de su libro *El Misterio del Capital* como subtítulo: "Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo" (De Soto, 2000).

El más aireado intento del idealismo desarrollista que se ocupa de las condiciones de vida de centenares de millones de seres ha sido la 'Declaración de los Objetivos del Milenio'. Objetivos que lamentablemente se encuentran muy lejos de alcanzarse, tampoco en lo que a la HaB se refiere. Baste decir, empezando por los objetivos más sustantivos que: según el *Human Development Report* (de 2004), de seguir los ritmos actuales de crecimiento, los países subsaharianos alcanzarían las metas señaladas bien entrado el Siglo XXII... Pese a las bien argumentadas intenciones de la Meta 11, que se planteaba alcanzar la mejora sustantiva de las condiciones de vida de 100 millones de habitantes de los tugurios (924 millones de seres habitaban en estas zonas en el año 2000) y teniendo presente el cálculo razonado de UN – HABITAT que señala que está creciendo el número de habitantes de los tugurios a razón de 25 millones / año de saldo neto, puede llegarse a la conclusión evidente de que incluso en el supuesto de alcanzar la meta señalada, en el año 2015, la población tugurizada habrá crecido en 375 millones (UN HABITAT, 2003 b).

4.2.- Pertinencia de la mejora de tugurios

Los tugurios urbanos en los que habitan cerca de mil millones de personas en las ciudades del mundo en desarrollo, son considerados por algunos gobiernos como "un problema" y por los propios habitantes y algunos sectores (organizaciones de pobladores, profesionales, ONGs...) como la única solución posible para acceder a la tierra y a la vivienda. En los trabajos previos a la declaración universal de la Cumbre del Milenio, se fijó –en 1999, aunque hoy serán más- en 924 millones las personas que vivían en 'tugurios', entendiendo como tales los barrios –generalmente informales- en los que concurren para la mayoría de sus habitantes dos o más de las cinco carencias que se enumeran y definen en la Tabla 3.

Tabla 3.-

CINCO CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES (DEFINIDAS POR UN-HABITAT) CUYA CARENCIA GENERALIZA DE DOS O MÁS CASOS DEFINE LA CONDICIÓN DE "TUGURIO" PARA UN BARRIO, PARTE DE CIUDAD O ASENTAMIENTO PRECARIO	
ACCESO AL AGUA POTABLE	Se considera que un hogar está dotado de suministro de agua potable si dispone de la cantidad suficiente para el uso familiar, a un precio asequible, o en otros casos, si cuenta con un punto de abastecimiento de agua a menos de 200 metros del domicilio.
ACCESO AL	Se considera que un hogar tiene acceso al saneamiento básico cuando sus miembros disponen de un sistema de eliminación de excrementos, ya sea en

SANEAMIENTO	forma de letrina privada o pública
TENENCIA SEGURA DE LA PROPIEDAD	Por tenencia segura, a efectos de la definición de tugurio, se entiende el derecho de todos los individuos y grupos a contar con una protección eficaz del Estado contra los desalojos forzados.
DURABILIDAD DE LA VIVIENDA	Una vivienda se considera "durable" –en este contexto- si está construida en un emplazamiento no vulnerable y tiene una estructura permanente y adecuada lo bastante segura como para proteger a sus habitantes de las inclemencias del tiempo.
ÁREA SUFICIENTE PARA VIVIR	Se considera que un alojamiento proporciona área suficiente para la vida de sus miembros cuando no más de dos personas, como media, comparten la misma habitación.

Fuente: el ponente sobre datos tomados de los Objetivos del Milenio (UN-HABITAT, 2003 b).

La acreditación de la propiedad constituye el requisito más básico, para que el flujo de recursos se desenvuelva en el marco de la formalidad y garantice los fondos institucionales que potencialmente puedan concurrir al mejoramiento. Las situaciones de '*propiedad nebulosa*' de las parcelas urbanas, junto con la ocupación irregular propia de los asentamientos urbanos precarios, justificarían (en nuestra opinión y con gran respeto para los argumentos de los que no la comparten) un proceso de titulación masivo como base para ofrecer garantías individuales a la población afectada por el déficit cualitativo. Para su ejecución técnica, el sistema municipal aparece como el nivel de gobierno más idóneo para calificar las necesidades de obra, organizar la demanda y dar asesoramiento técnico.

Aún consciente de que el cobijo no es la primera prioridad para las personas en situación de extrema pobreza, tampoco para los indigentes *sin techo*, también lo somos de que no puede pretenderse un desarrollo humano en un contexto de carencias físicas elementales, sin abordar decididamente lo que en otros trabajos hemos denominado '*hambre de vivienda*' (Salas, 1993) y aquí y ahora, necesidades perentorias de *habitabilidad básica* (Colavidas F., Salas J., 2005).

J. Sachs en su "best seller", *El fin de la pobreza*, distingue tres niveles de pobreza: la extrema (o absoluta), la moderada y la pobreza relativa. Entiende Sachs que la pobreza extrema significa, entre otras cosas, que las familias no pueden hacer frente a las necesidades básicas: *"...no tienen servicios de agua potable, ni de saneamiento... carecen de elementos rudimentarios para proteger sus viviendas –un techo que evite la entrada de la lluvia en la choza o una chimenea para evacuar el humo de la cocina..."*. Para estos casos reivindica mosquiteras y lonas impermeables para colocarlas bajo las techumbres de paja de todas las chozas de la aldea de Nthandire en Malawi, a la que se refiere específicamente en su trabajo. Coincidimos plenamente con este tipo de

propuestas, que sería en nuestra opinión, el escalón más elemental, pero imprescindible, en la provisión de HaB. (Sachs J. 2005).

No se trata de debatir sobre el puesto que le corresponde a la provisión de determinados tipos de cobijo –alojamientos, soluciones habitacionales, techos para vivir,...- frente a otras necesidades igualmente básicas como son: salud, educación, igualdad de género, creación de puestos de trabajo, transporte... Pero sí de resaltar que la *habitabilidad básica* condiciona en forma decisoria la salud y la educación de sus moradores, influye de manera sustantiva en su esperanza de vida, supone una directa disminución del absentismo laboral y escolar,... ayuda a paliar la vulnerabilidad y la inseguridad ciudadana, mejora la economía informal... sobre ello se volverá más adelante.

De la Declaración Universal de Hábitat II (UN-HABITAT, 1996) se reproduce parte del compromiso contraído por la práctica totalidad de los jefes de estados y de gobiernos del universo, para facilitar la vida de los más pobres, comprometiéndose formalmente a “Garantizar el acceso a la infraestructura y servicios básicos” con un grado de exigencia y detalle en su Punto 84, que la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no llegó a plantearse:

“La infraestructura y los servicios básicos a nivel comunitario comprenden, entre otros, abastecimiento de agua potable, saneamiento, eliminación de desechos, asistencia social, servicios de transporte y comunicaciones, energía, servicios de salud y de emergencia, escuelas, seguridad ciudadana y la ordenación de los espacios abiertos. La carencia de servicios básicos adecuados, componente esencial de la vivienda, menoscaba gravemente la salud humana, la productividad y la calidad de vida, particularmente en el caso de las personas que viven en condiciones de pobreza en la ciudad y en el campo”.

El insignificante papel de los gobiernos nacionales en la oferta de vivienda se ha visto reforzado por la actual ortodoxia económica neoliberal que definen el FMI y el Banco Mundial. Los Programas de Ajuste Estructural (SAP) que se impusieron a los países deudores a finales de la década de 1970 y la siguiente, exigían una reducción de los programas estatales y con frecuencia la privatización del mercado de la vivienda. De cualquier forma, el Estado social en el Tercer Mundo, estaba marchitándose incluso antes de que las campanas de los SAP anunciaran la defunción del “bienestar”. Muchos expertos que trabajan para el “Consenso de Washington”, que consideraban

que la oferta gubernamental de vivienda conducían a un desastre inevitable hoy se plantean que conviene revisar algunos casos, (Harding A., 2002).

Las *políticas no convencionales de hábitat*, de las que nos ocupamos más arriba, presentan algunos referentes entre los que se manifiestan como más representativos: la provisión de 'sitios y servicios'; la construcción de gérmenes de vivienda o viviendas crecederas; el acceso a servicios básicos; la mejora de 'tugurios' o barrios precarios; el fomento de la 'construcción incremental'... del mejoramiento de barrios precarios en particular, se enuncian seguidamente de forma escueta cinco posibles ámbitos de aportaciones a algunas de las señas de identidad sustantivas del desarrollo humano.

a.- La mejora de tugurios puede ser un freno a su vulnerabilidad

Durante la década de los noventa, los desastres de origen natural han causado en todo el mundo un promedio anual de 57.000 muertos y 211 millones de personas damnificadas (Sanahuja, 2002). Esto significa que los desastres se cobraron 1.300 vidas por semana. Los años de la última década del pasado siglo han sido muy dañinos: las inundaciones, los tifones y los huracanes de 1998 dejaron sin hogar a 335 millones de personas, el 5% de la población mundial. En 1999 los desastres causaron 132.077 muertos y 223 millones de personas damnificadas, y en el 2000, 20.045 muertos y 256 millones de damnificados. Los daños materiales también han sido muy elevados. A lo largo del decenio aludido las pérdidas materiales superaron los 600.000 millones dólares. Debido a que los daños están en directa relación con el grado de vulnerabilidad, los países en desarrollo soportan la mayor parte de los daños. En torno al 98% de las víctimas mortales de los desastres se producen en países pobres. Los daños materiales del período 1985 – 1999 representaron el 2,5% del producto bruto de los países industrializados y el 13,4% del producto bruto de los países en desarrollo.

La cuantificación del riesgo, al tener como origen fenómenos estocásticos que no responden a una función matemática definida, se tratan hoy como fenómenos '*socio-naturales*' aunque hasta bien reciente se consideraban '*naturales*'. Suele hacerse depender el riesgo del peligro –externo a los seres humanos- y de la vulnerabilidad – estrechamente ligada a la sociedad-y aunque en modo alguno se trata de variables de una función matemática, se plantea el esquema que sigue, únicamente, como imagen pedagógica:

$$\text{PELIGRO (\&) VULNERABILIDAD} \approx \text{RIESGO}$$

En un trabajo de investigación reciente, coordinado por el autor, (Salas et al., 2006) para estudiar los niveles de riesgo en el área geográfica conformada por los seis países centroamericanos, México, Cuba y República Dominicana, se obtuvieron, entre otras, las siguientes conclusiones.

- La zona geográfica estudiada presenta un porcentaje de superficie bajo *riesgo relativamente alto* seis veces mayor que el de la media del total de la superficie terrestre: 18,3% frente al 2,9%. Dicha proporción resulta casi veinte veces mayor si se refiere a superficie sometida a *riesgo alto*: 7,47% y 0,38% respectivamente.
- La población de la zona estudiada presenta un porcentaje sometido a *riesgo relativamente alto*, 4,4 veces mayor que el de la población mundial: 55,6% frente al 12,6%. Dicha proporción resulta más de diez veces mayor si se refiere a la población sometida a *riesgo alto*: 18,54% y 1,70% respectivamente.
- La valoración combinada de *riesgo y pobreza* sitúan a Guatemala y El Salvador en las posiciones más altas y a Cuba y Panamá en las más bajas de los nueve países estudiados
- Los resultados recopilados muestran la gravedad de la vulnerabilidad en el área estudiada que arroja una media anual durante los 33 últimos años del pasado siglo (1967-2000), del orden de: 20.000 pérdidas humanas, 250.000 damnificados directos y 1.000 millones de dólares USA en daños materiales por año.

Existe constancia de que la gran mayoría de esos 57.000 muertos y 211 millones de personas damnificadas en el mundo durante la pasada década a los que se refiere Sanahuja y los que resultan como media anual en el trabajo referenciado, eran habitantes de los miles de 'tugurios' que de alguna forma necesitarían beneficiarse del compromiso de "mejorar sustancialmente sus condiciones de vida antes del 2020" enunciado en los Objetivos del Milenio (PNUD,2003). Mejora que debe de poner en primera prioridad la minimización de la vulnerabilidad.

b.- La dotación de habitabilidad básica disminuye los riesgos de enfermedad

Susan George asegura que "...la ONU ha demostrado científicamente que la 'intensidad de la exposición' -niños que duermen juntos o que comparten vivienda con animales

domésticos- aumenta la incidencia de las enfermedades mucho más de lo que cabría esperar sólo de la precariedad de los servicios sanitarios” (George, 2000). El factor intensidad es causa de tuberculosis, sarampión, tos ferina convulsiva y diarrea, todos los cuales se propagan con mucha mayor rapidez y matan más a menudo en las casas y barrios donde reina el hacinamiento. Hoy no hay duda de que uno de los vectores más influyentes en la esperanza de vida está condicionado por las carencias de HaB... La tasa de mortalidad infantil, aunque no se dispone de correlaciones estadísticas fiables en las que basar en forma incontestable dicha afirmación, muestran una dependencia directa de la precariedad habitacional. Valgan como ejemplos los altos valores –por encima de 40 por cada 1.000 nacidos vivos- que presentan en América Latina: Bolivia, Guatemala, Haití y Nicaragua.

Resulta pertinente afirmar que no pueden crecer familias sanas en cobijos enfermos. Este diagnóstico, se acota poco a poco con datos como los de la Tabla 4 tomados de la Organización Panamericana de la Salud que afirma que la mejora del saneamiento básico de la vivienda *“...inhibe la generación, reduce la incidencia e interrumpe la transmisión de enfermedades infecciosas entre un 20% y un 80%”* (OPS, 1994, 2001).

Tabla 4.-

REDUCCIÓN POTENCIAL DE ENFERMEDADES COMO RESULTADO DE MEJORAS SENCILLAS EN LAS VIVIENDAS	
80%-100%	Abastecimiento de agua: tracoma, infecciones cutáneas, gastroenteritis, parasitosis intestinal. Abastecimiento de agua potable: fiebre tifoidea, cólera, leptospirosis. Instalaciones de baño e higiene personal: esquistosomiasis, tracoma, gastroenteritis, enfermedades cutáneas. Empleo de productos de limpieza: intoxicación, alergia, daños en ojos y piel.
60%-70%	Lucha contra la contaminación del aire: infecciones respiratorias agudas. Ventilación de viviendas con cocina de leña: enfermedades respiratorias agudas y crónicas. Eliminación/reducción de polvo: asma, irritación en ojos y piel. Seguridad en el uso del gas, petróleo y queroseno: quemaduras, accidentes. Mejora de suelos de tierra y revoco de paredes: parasitosis, anquilostomiasis.
40%-50%	Instalación de mosquiteras: paludismo. Control de insectos en los techos de paja y muros de adobe: mal de Chagas. Aislamiento térmico de interiores: estrés producido por el calor. Almacenado correcto de alimentos: intoxicaciones, peste. Eliminación de desechos y basuras: enfermedades hidrofocales, disentería. Limpieza de ropa de cama: infecciones cutáneas, enfermedades transmitidas por piojos.

Fuente: Organización Panamericana de Salud, OPS (2001). *Red Interamericana de Centros de Salud en la Vivienda*, Mayo.

c.- La mejora barrial repercute en forma directa sobre la economía informal

Puede constatarse en múltiples trabajos (Rueda, 2000), (Kellett, 2003) y ratificarse mediante simples inspecciones oculares al interior de los tugurios, que para muchas familias no existe separación física entre las actividades domésticas (de reproducción)

y las económicas (de producción). Incluso en soluciones habitacionales muy precarias, es práctica frecuente que sus mejores y más amplios espacios se dediquen a actividades de comercio, producción elemental o servicios diversos.

A modo de enumeración de casos, en parte tomados del trabajo de P. Kellett, se pueden distinguir los siguientes: Servicio de venta: de productos perecederos, especialmente donde la gente no tiene refrigerador o espacio para almacenar. Venta para el consumo inmediato: bebidas alcohólicas, refrescos, cafés... Producción de artículos: ropa, tejidos, componentes electrónicos, zapatos, materiales de construcción, artesanías, maletas, joyas, carpintería, etc. Preparación de comida para vender en empresas, escuelas, cuarteles y/o en las calles. Prestación de servicios: reparaciones, peluquerías, salones de belleza, dentistas, curanderos, médicos, teléfonos, fotocopias y fotografía, etc. Actividades de carácter social: escuelas, hogares infantiles, centros de salud, gestorías... Actividades en la parcela de la vivienda: cría de animales domésticos; cultivo de hortalizas y/o plantas medicinales, agricultura para autoconsumo, etc.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2001), durante la década 1990-2000 el 85% de todos los nuevos puestos de trabajo en América Latina y el Caribe los creó el sector informal de la economía. Habría que matizar, sin que ello desvirtúe la importancia del dato, que muchos de estos puestos que contabiliza la OIT en su informe son remunerados con sueldos bajísimos, puede que sean ilegales, insalubres y peligrosos, sin limitación de horario, de trabajo infantil... en resumen, de alta explotación. Pero también hay que apuntar, que suelen ser los únicos trabajos asequibles para los recién llegados a la ciudad en su búsqueda de una salida. Puestos de trabajo para personal femenino, para los sin oficio y analfabetos, los grupos étnicos más marginados... Son trabajos, en gran parte imprescindibles para sobrevivir aunque insuficientes para desarrollarse. Si el barrio repara sus puntos vulnerables, si mejora el hábitat, si los servicios municipales llegan... los primeros en beneficiarse son los sectores informales de la economía. Es por ello que la dotación de microcréditos para mejora física y funcional del comercio y los talleres productivos, suele ser un excelente componente de los programas y proyectos de mejora de tugurios.

***d.- Legalizar la propiedad de las parcelas es una premisa del mejoramiento:
el derecho a echar raíces***

Defendimos ante HABITAT II que la mejora de los barrios precarios debe partir del reconocimiento del derecho a permanecer de los pobladores en el sitio original de asentamiento, integrando procesos de regularización jurídica de la propiedad y la mejora de las condiciones de habitabilidad e inserción en el ordenamiento urbanístico, económico, social y político (CYTED, 1996). Desde HÁBITAT II, la discusión sobre las acciones de regularización de la propiedad de las parcelas presentaban un carácter fundamentalmente “correctivo” y su sustento conceptual se edificaba sobre bases argumentales de muy diversa índole, fundamentalmente humanitarias, éticas, religiosas, sociopolíticas y antropológicas. Recientemente, la componente económica ha irrumpido en el debate con fuerza suficiente como para ensombrecer al resto, principalmente a través de las propuestas de De Soto (De Soto, 2000). El brasileño Edesio Fernández tercia en esa misma línea afirmando que: “... sólo se pueden discutir los programas de regulación críticamente a partir de una discusión previa sobre las lógicas y mecanismos de los procesos socioeconómicos y político-jurídicos que producen la informalidad e ilegalidad urbana”. (Fernández, 2002a, 2002b).

En nuestra opinión, las políticas de regularización no deberían plantearse en forma monográfica con una finalidad, aunque loable, meramente correctora. Los nuevos paradigmas sobre las políticas de vivienda como herramientas de lucha contra la pobreza resaltan que una de sus principales características reside en la condición de “multisectorialidad” y que en el horizonte de este tipo de acciones, aunque en muchos casos no sea factible abordarlo, debe prevalecer como objetivo frenar los mecanismos que producen la irregularidad o informalidad.

Cuando no existen otras políticas sociales o programas económicos que le den soporte, la mera atribución de títulos de propiedad pueden garantizar la seguridad individual de la tenencia pero también pueden contribuir a que los moradores –legal o ilegalmente- sean “expulsados” a otras áreas, incluso más periféricas y más precarias aún, lo que los convierte en muchos casos en participantes de nuevas invasiones. No obstante, no todas las operaciones de mejora presentan idéntica urgencia o prioridad. Un conjunto de respuestas fundadas a preguntas tan obvias como las que siguen, pueden aclarar la mayor o menor pertinencia de la mejora: ¿Cómo se ha generado el asentamiento informal?; ¿Por qué es importante regularizarlo?; ¿Cuándo debe formularse y ejecutarse su programa de regularización?; ¿Qué áreas deben regularizarse?; ¿Qué hacer en aquellas áreas, que por alguna razón, no deberían regularizarse?; ¿Cómo debe formularse y estructurarse el programa de regularización?; ¿Qué derechos deben reconocerse a los ocupantes del asentamiento

informal?; ¿Quién debe pagar el programa de regularización, y cómo deben de hacerlo?; ¿Qué debe hacerse después de la regularización?... (Fernández, 2003).

e.- La mejora del medio físico puede paliar la inseguridad ciudadana

Según el Informe Anual sobre la Coyuntura Mundial del Hábitat (UN-HABITAT, 2003a), el 29% de las ciudades del mundo en desarrollo presentan áreas urbanas extensas consideradas inaccesibles o peligrosas para los servicios policiales. En Latinoamérica y el Caribe este porcentaje ascendía al 49%. Datos preocupantes de una violencia enquistada en los tugurios en ocasiones desde su origen, pero que en otras responde a fenómenos externos al barrio, como es el caso del más que preocupante fenómeno de las 'maras' centroamericanas que se enquistan y en el 'tugurio' como bastión protector (Sperber & Happe, 2004).

El espectro de las formas de delincuencia abarca un amplio abanico, desde el robo en los comercios familiares hasta el terrorismo. El concepto de violencia en ocasiones se emplea no sólo para referirse a una manera de herir físicamente a una persona, sino que también a las injusticias sociales causadas por una violencia "estructural". La casuística es muy amplia y los especialistas llegan a matizar diferentes tipos de delincuencia que varían según el grado de violencia ejercido en las acciones delictivas: violencia cotidiana, criminalidad de la pobreza, delincuencia semiprofesional, delincuencia organizada, violencia de Estado...

Lins, en su libro *Ciudad de Dios* afirma: *"La vida en la favela engendra muerte, acarrea basura, botes, perros vagabundos, antiguas cuentas que ajustar, rabiosos vestigios de tiros, noches para velar cadáveres, charcos dejados por las crecidas, lombrices viejas en intestinos infantiles, revólveres, hambre, traición y muerte"* (Lins, 2003). Obviamente, ni todas las favelas son como 'La Ciudad de Dios', ni todos los tugurios son favelas, pero este tipo de barrios, obviamente, no propician el desarrollo humano ni la cohesión social.

Sperberg y Happe en el trabajo citado analizan la violencia y delincuencia en barrios pobres de Santiago de Chile y Río de Janeiro. La comparación entre barrios marginales de ambas ciudades muestra que en ellas el diferente nivel de violencia no se explica sólo por la historia específica de su origen o por sus condiciones de vida. En Chile, hay una presencia más fuerte del Estado y un mayor grado de organización de los pobres urbanos, lo que permite un manejo más eficiente de la violencia. También se constata

que la violencia en Chile, según los autores citados, ha aumentado en los últimos años y que esta capacidad organizativa se desmorona frente a una política social estatal insuficiente. Recientes programas y proyectos de mejoramiento de barrios precarios – *Las Palmas* en San Salvador, por citar un ejemplo- están demostrando en forma manifiesta que la violencia urbana decrece conforme se mejora y dota de *habitabilidad básica* al barrio.

Ante un futuro poco esperanzador

Es cierto, aunque insuficientes, que son muchos los esfuerzos reales de proyectos y programas tangibles, congresos, trabajos de investigación, debates... que tienen similares objetivos que los de este II Congreso Internacional: *“Ciudad sostenible: los retos de la pobreza humana”*, pero puede que también sean ciertos los más que síntomas que nos siguen hablando de las escasas posibilidades de conseguir las *‘ciudades sostenibles, armoniosas, cohesionadas...’* que nos convoca.

Ya en 1961, Kennedy advertía del crecimiento de un urbanismo informal de la pobreza que lo asimilaba a “...volcanes dispuestos a entrar en erupción”. La situación ha ganado en gravedad y su actualidad es evidente. El último número de la revista del Instituto de la Vivienda de Chile (INVI, 2009) lo dedica en forma monográfica a las carencias de ‘Seguridad Residencial’. *Le Monde Diplomatique* del pasado febrero (2009), bajo el título general *‘Comment les armées se préparent au combat urbain’*, dedica varios trabajos a la actual preparación intensiva del ejército francés para habituarse a las guerras del futuro inmediato: en el corazón de los tugurios, en las ciudades marginales, en los barrios informales... Parece ser que la pérdida de dieciocho marines caídos en una emboscada en las calles de un barrio de Mogadiscio (1993) y que provocó la retirada del contingente americano, fue un punto de inflexión para afrontar las nuevas guerras ya que según el coronel Pascal Langard “... los combates en el interior de los barrios marginales son sin duda unos de los más difíciles, puesto que no pueden resumirse a la destrucción del adversario”.

Davis M., en el Epílogo de su libro varias veces citado en esta ponencia, se refiere a fuentes autorizadas que estiman:

“... el futuro de la guerra se encuentra en las calles, las alcantarillas, los edificios gigantes y en un mañana de casas que forman las ciudades destrozadas del mundo [...] pero los estrategas militares no palidecen y aseguran, con total sangre fría, que las salvajes y malogradas ciudades del

Tercer Mundo, especialmente sus áreas hiperdegradadas, serán el principal campo de batalla del siglo XXI”.

No le falta razón a Sánchez Ferlosio al afirmar que:

“La tierra como territorio es el solar de la dominación, la tierra como hábitat es el suelo de la vida”.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Arraigada, C., Mac Donal, J., (1998). *Dimensions and scope of urban informal life*. CEPAL, Manuales nº 38 Santiago de Chile.

Caminos H., (1984), *Elementos de urbanización*, Edit. Gustavo Gili, México

Colavidas, F., Salas, J. (2005). *Por un programa cosmopolita de habitabilidad básica*. Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica. ICHaB, ETSAM, Madrid, 2005.

Cilento A., (1998.). *Oferta de viviendas por reproducción del stock*, Rev. Urbana Maracaibo, Venezuela,

CYTED (1996). Postulado 3 de la Red CYTED. *Viviendo y construyendo de cara a HÁBITAT II*, El Salvador.

De Soto H., (1986). *El Otro Sendero*. Instituto Libertad y Democracia. Lima (Perú).

De Soto H., (2000). *El misterio del capital*, El Comercio, Lima (Perú).

Davis M., (2006), *Planeta de Ciudades Miseria*, Edit. FOCA, pág. 77-80. Madrid, 2006

Fernández E., (2002a). *Providing security of tenure for the urban poor: the Brazilian experience*, in Durand-Lasserve, Alain & Royston, Lauren (eds) *Holding their Ground – Secure Land tenure for the urban poor in developing countries*, London: Earthscan.

Fernández E., (2002b). *Combining tenure policies, urban planning and city management in Brazil*, in Payne, Geoffrey (ed) *Land, Rights and Innovation – Improving Tenure Security for the Urban Poor*, London: ITDG. 2002b.

Fernández E., (2003). *Tenencia de la tierra y pobreza urbana en América Latina*, Rev. Vivienda Popular, nº3, Montevideo, Uruguay.

Fernández W. R., (2001). *La Agenda Global y la gestión local del hábitat*. Apuntes de la Maestría en Hábitat y Vivienda en la Universidad de Mal del Plata y Rosario, Argentina.

Fuentes C., (1994), *El espejo enterrado*, Edit. Taurus, Madrid 1994.

George, S., (2000). *Informe Lugano*, Edit. Intermón, Barcelona 2000.

Harding A., (2002). *Nairobi Slum Life*. Serie de artículos en *The Guardian* 4, 8, 10 y 15 de octubre de 2002.

Hardoy J. E. (1985). *Repensando la ciudad de América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, IIED, Buenos Aires.

Karst K., (2003) K. Karst, M. Schwartz y A. Schwartz, *The evolution or the law in the barrios of Caracas*.

Kellett P., (2003). *El espacio doméstico y la generación de ingresos: la casa como sitio de producción en asentamientos informales*. Vº Coloquio Internacional de Geocrítica: la vivienda y la construcción del espacio social de la ciudad, Barcelona, Mayo.

Lins P., (2003). *Ciudad de Dios*, Edit. Tusquet, Barcelona.

Mac Donal, J., (2005). *La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programa para aliviar la pobreza y la precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe*. CEPAL, Serie Medio Ambiente, nº 117. Santiago de Chile.

Mac Donal, J., (2006). *Pobres en ciudades pobres. Una mirada desde América Latina*. I Congreso Internacional de Desarrollo Humano, Ayuntamiento de Madrid, noviembre.

Oberai A. S., (1993), *Population Growth, Employment and Poverty in Third World Mega Cities*, Analytical Policy Issues, Londres 1993.

Organización Panamericana de Salud, OPS, (1994). Organización Panamericana de la Salud, *Las condiciones de salud de las Américas*, Rev. OPS, Nº 549, Vol. 1, Washington D.C.

Organización Panamericana de Salud, OPS (2001). *Red Interamericana de Centros de Salud en la Vivienda*, Mayo.

OIT, (2001). *Organización Internacional del Trabajo. Informe sobre la creación de trabajo en el fin del Siglo XX en América Latina y El Caribe*. Informe 2001.

Peattie L., (1987), *Affordability*, Habitat International XI, 1987.

PNUD, (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano 2003, Los Objetivos del Milenio*, Edit. Mundi Prensa, Madrid.

Ramírez R., (2002). *Evaluación social de políticas y programas de vivienda: Un análisis de la contribución de la vivienda a la reducción de la pobreza urbana*. Boletín INVI nº 45, Santiago de Chile, Mayo.

Rueda N., (2000). *La ciudad que no conocemos*. Publicación 100 Años de Arquitectura Colombiana, XVII Bienal de Arquitectura.

Sachs, J., (2005). *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Ed. Debate, Madrid.

Salas, J. (1993). *Contra el hambre de vivienda. Soluciones tecnológicas latinoamericanas*. Edit. Escala, 237 p., Bogotá, Colombia, 4ª edición 2001.

Salas, J. (1999). *Hábitat: El imparable desarrollo del subdesarrollo*, Rev. URBAN Nº 3, ETSAM, Madrid, primavera.

Salas, J. (2004), *Latinoamérica: Hambre de Viviendas*, Rev. Vivienda Popular, Nº 9, Montevideo, 2004.

Salas, J., (2005a). *Mejora de barrios precarios en Latinoamérica*, Ed. Escala, 187 p., Bogotá, Colombia.

Salas, J., (2005b) *Mejorando barrios*, Universidad de los Andes. *Memorias del IIº Foro-Taller. Bogotá, Colombia, sep.*

Salas et al., (2006). *Directrices de habitabilidad básica postcatástrofe para optimizar el tránsito de la emergencia al desarrollo progresivo en el Área Centroamericana* Edit. Fundación Carolina, 168 páginas, Madrid.

Salas, J., (2007). *Tugurización y necesidades de habitabilidad básica en Latinoamérica*, Rev. Pensamiento Iberoamericano, 2ª Época, 2007/2, Madrid.

Salas, J., (2008). *Mejora 'caso a caso y casa a casa' de viviendas precarias en Ciudad Sandino, Nicaragua*, Rev. Ciudad y Territorio, nº 157, otoño 2008, M. de Vivienda, Madrid.

Salas, J., Colavidas, F., (2003). *La enseñanza de la Habitabilidad Básica en la ETSAM. Una mirada al frente*, ponencia en la IX Reunión ULACAV, Asunción (Paraguay), agosto.

Sanahuja, J. A., (2002). *Guerras, desastres y ayuda de emergencia*. Ed. Intermón Oxfam, Colección Informes, Nº 21, Barcelona, junio.

Seabrook, J., (2001) *In the Cities of the South*. Habitat International XII, 2001.

Sperber, J. F., Happe, B. (2004). *Violencia y delincuencia en barrios pobres de Santiago de Chile y Río de Janeiro*. Rev. Nueva Sociedad nº 169, páginas 44 a 57. Santiago de Chile.

Turner J. F., (1977). *Vivienda, todo el poder para los usuarios: hacia la economía en la construcción del entorno*, E. H. Blume.

UN-HABITAT (2001). *Cities in a Globalizing World*; Global Report on Human Settlements

UN-HABITAT (2003 a). *The Challenge of Slums*. Global Report on Human Settlements.

UN-HABITAT (2003 b). *Guide to Monitoring Target 11: improving the lives of 100 million slums dwellers*, Nairobi, May 2003.

UN-HABITAT (2005). *Responding to the challenges of an urbanizing world*. UN-Habitat Annual Report 2005. www.unhabitat.org

Wolfensohn J., (1999). *Presentación de la Iniciativa Cities Without Slums*, Berlín. Edit. Banco Mundial.

Zillman K., (2000). *Compact Cities*, Spon Press, Londres, 2000.

Madrid, 10 de marzo de 2009.

Julián Salas, Dr. Ing. Ind.
(julian.salas@upm.es)