

# UNA NUEVA PERSPECTIVA

## Del Déficit de la Vivienda

Por: John C. TURNER \*

La hipótesis que estoy exponiendo a discusión es aquella que trata de probar que los fracasos de las políticas y programas de vivienda popular —y de control de crecimiento urbano— se deben en parte al malentendimiento de la naturaleza de la vivienda. Mi argumento es que el error común consiste en evaluar la vivienda cuantitativamente, en términos de su apariencia objetiva, y que esto es irreal; en su lugar, el valor de una casa, o más bien del ambiente de la vivienda, es la calidad de su respuesta a la situación de vida de la persona, según ésta se desenvuelve en la familia y en la comunidad local. La realidad del espacio habitacional, en otras palabras, está en sus atributos tal como estos son experimentados y percibidos y no en su forma o condición material.

Se desprende que el “problema habitacional” con frecuencia se estable-

---

\* El arquitecto inglés John C. Turner, miembro del Centro Conjunto para Estudios Urbanos de las Universidades de M.I.T. y Harvard, presentó esta ponencia ante el Seminario sobre “Una Política Habitacional para una Economía Latinoamericana en Desarrollo”, celebrada en Río Piedras, Puerto Rico, en abril de 1966 y auspiciada por el Centro de Investigaciones Sociales y el Programa Graduado de Planificación de la Universidad de Puerto Rico. El arquitecto Turner estuvo relacionado durante ocho años con las “barriadas” del Perú y ha basado su análisis en sus propias experiencias tenidas en aquella región. Esta traducción fue realizada por José Santiago de Jesús, estudiante del Programa Graduado de Planificación de la Universidad de Puerto Rico.

ce erróneamente en términos cuantitativos en vez de cualitativos, y así las metas establecidas tienden a ser inasequibles y, en consecuencia, se derrotan a sí mismas. Además, que los tipos de proyectos más comúnmente empleados para resolver el problema de la vivienda popular, al fracasar en responder adecuadamente a las situaciones vivientes de sus pretendidos ocupantes tienden a complicar, más que a resolver, los problemas sociales, económicos y políticos. Es mi conclusión que el problema de la vivienda, distinto a tales problemas económicos como el empleo y la distribución de la riqueza, es un problema del uso adecuado de recursos disponibles para la vivienda, y no el de esforzar indistintamente todos los recursos para producir el mayor número posible de unidades estándar de vivienda moderna.

Me he referido a dos maneras de ver —o de definir “la vivienda”: uno puede ver la **apariencia** del artefacto material u objeto y uno puede **percibir la realidad externa** (distinguiéndosele de la apariencia) o el sujeto de los atributos percibidos. Como la apariencia de un objeto, su forma y textura, tamaño y peso, y demás, es de limitado valor sin tener conocimiento de su contenido y propósito, su definición debe estar basada en los atributos del sujeto más bien que en la apariencia del objeto.

Empíricamente, sin ninguna justificación teórica que yo haya hasta ahora podido descubrir y, por lo tanto, tentativamente, postulo tres funciones esenciales que toda vivienda debe satisfacer con el fin de convertirse en una realidad externa: albergue, seguridad y localización. Una casa no es una casa: si no brinda una protección mínima contra gente y clima intolerables; es de poco o ningún uso si el albergue, no importa la excelente protección que provea, no puede ser ocupado con una garantía razonable de tenencia; si la casa no facilita el acceso a un ambiente apropiado —o sea, si los ocupantes no pueden llegar al sitio de trabajo, al mercado, escuelas, y otras facilidades que demandan sus vidas; o si no pueden estar con la comunidad a la que pertenecen, la casa no será de valor práctico alguno.

En principio, estas tres funciones son constantes; e igualmente válidas para cualquier situación cultural o geográfica aunque, desde luego, las **formas** que las casas y la “vivienda” toman, varían según el clima y la cultura. Con el fin de entender estas variaciones —en este artículo me estoy limitando a las variaciones culturales de Lima, Perú, en la actualidad— es necesario conocer cómo las diferentes funciones operan para cada sector social. Para entender estas variaciones uno debe mirarlas en términos de las relaciones entre la persona y el ambiente total (social, económico y físico) en el cual vive. Por ejemplo: un ejecutivo de la clase alta se sentirá “como en su casa” en toda una área de amplia extensión geográfica (tal vez

de confines mundiales); por otra parte, un obrero de una de sus fábricas se sentirá "en su casa" solamente en dos o tres lugares. Es obvio que esta diferencia, junto a todas las otras que lo acompañan, afectará profundamente la forma en que cada vivienda individual debe funcionar como también es cierto de la forma del ambiente de cada individuo. Tómese la localización: accesibilidad a aquellos de quien la persona depende en sociedad y las facilidades que esa persona requiere para vivir y ser sociable. El obrero fabril debe vivir dentro de los límites de distancia a su trabajo que permita el uso de la transportación pública más económica, y su familia debe vivir cerca de los mercados, escuelas, etc. —y muy cerca de amigos y familiares, si es que han de tener una vida social real y la seguridad comunal que a ello va unida. Para el ejecutivo, dueño de automóviles con conductor particular y frecuente usuario de aviones a propulsión, la proximidad a su trabajo o amigos es innecesaria mientras que la cercanía a los mercados o escuelas es una molestia que debe evitarse. Estas situaciones culturales diferentes y las actitudes, valores y conceptos que van unidas a ellas— formando tanto la imagen resultante como siendo formado por ella, no están desconectadas. En sociedades modernas o en proceso de modernización, sea Lima o Nueva York, no hay fronteras sólidas y duraderas entre sectores adyacentes y sí una gran movilidad social entre ellos. Las curvas en la figura, véase página 57, que es una representación hipotética de las relaciones variables entre las tres funciones principales, son por tanto continuas.

La clase alta, la clase media, la media-baja, la trabajadora o de "cuello azul" y los pobres son categorías reconocidas tanto en el léxico angloamericano como en el español de Perú aunque, científicamente, suelen ser imprecisas y muchas veces engañosas. La situación norteamericana es especialmente fluida en la capa baja y en la mediana, y tanto la situación norteamericana como la peruana se complican con la presencia de importantes grupos subculturales. especialmente en las esferas más bajas. A pesar de las críticas que se puedan hacer, he superpuesto en la gráfica estas categorías de "clase" señalando la distribución de la población de Lima por ingresos basada en estimados que han sido recusados aunque tengo razones para creer que son razonablemente exactos. En cualquier caso sin la ayuda de una ilustración de esta clase sería imposible explicar la hipótesis— cuyos principios son independientes de la exactitud estadística de la muestra utilizada.

Ya he descrito, a manera de ilustración, cómo una función —localización en término de proximidad a la comunidad y sus facilidades— deberá tener tales diferentes órdenes de prioridad para dos niveles diferentes de ingreso y de clase. Para formar un cuadro más coherente y completo de cada "nivel" uno debe interpretar las tres funciones en términos de cada

modo de vida —o, de cualquier manera, en términos de un representante de cada nivel descrito. Las tres situaciones que resumiré en los siguientes párrafos no describen todos los aspectos de la vida contemporánea en Lima— todo lo que pretende es ilustrar las situaciones típicas a través de la aculturación urbana y de la movilidad social. Una secuencia que una familia inmigrante excepcionalmente afortunada puede seguir en el curso de dos o tres generaciones.

Los atributos necesarios de una vivienda práctica para la familia inmigrante bien pobre, incapaz de compartirse con amigos o familiares, son directos y simples: deberán estar localizados lo más cerca posible —a una distancia a pie —de sus sitios de trabajo y de los mercados donde el alimento es barato; necesitan albergue para dormir, alimentarse y dejar sus pocas pertenencias, y un sitio protegido para tener los niños— y, quizás, dejarlos mientras ambos padres están trabajando o buscando trabajo. El que la vivienda en sí tuviera que ser muy pequeña, y que la vida doméstica debiera convergir a un patio común, puede ser una ventaja. Mientras más alta la densidad, más bajas son las rentas y la vida semi-comunal puede aumentar grandemente el espacio efectivo de estar tanto como también la seguridad de los niños mientras las madres están trabajando. La única “seguridad” que le preocupa a los muy pobres —aquellos que tienen menos que lo necesario para la subsistencia —es aquel provisto por el trabajo y un ingreso que los capacite para auparse de su presente situación. La localización, en términos de proximidad a las fuentes de ganarse la vida —y el apoyo de amigos y familiares —es, por tanto, por mucho, la consideración más importante para el pobre pero esperanzado inmigrante; más importante que la seguridad— en términos de permanencia de residencia y mucho más importante que la calidad de su albergue o la “modernidad” de su vivienda.

Si todo le va bien para el inmigrante muy pobre por un número de años, digamos cinco o diez años, se habrá de convertir en un empleado bastante regular de cuello azul con un sueldo promedio; suficiente para mantener una familia normal de cinco o seis miembros bajo normas bajas pero aceptables localmente —y aún para economizar un poco. Con los cambios en su situación social y económica, las necesidades habitacionales para la familia también habrán cambiado: con un ingreso suficiente para un gasto modesto en traspotación pública, la familia no está ya tan amarrada a la proximidad de las fuentes de trabajo. Con capacidad financiera para gozar apreciablemente de mejores normas de vida, y con creciente prole, la familia será más sensitiva sobre las condiciones físicas de la vivienda. Las densidades extremadamente altas del tugurio típico no tendrán ya más las ventajas que le dan a los muy pobres o inmigrantes recientes; los peligros a la salud

física y psicológica se convierten en una preocupación principal, especialmente para la familia que depende de un ingreso inseguro. La incertidumbre del ingreso del asalariado en una sociedad con un alto grado de subdesempleo y una provisión deficiente de ayuda a los desempleados —aún cuando están enfermos— es su factor dominante en la vida de la mayor parte de los limeños. La inseguridad económica constantemente amenaza el mejoramiento en el “status” de la familia; una variedad de crisis normalmente pequeñas, tales como enfermedades, huelgas, recesión en los negocios o una quiebra —todas las cuales son naturalmente muy comunes en una ciudad como Lima —pueden empujar a la familia hacia abajo, desde donde subió tan penosamente. Este desastre desmoralizador —muchas veces suficientes para destruir una familia, especialmente cuando tantas de estas familias son emocional e institucionalmente inestables —puede ser fácilmente precipitado por el desahucio de casas alquiladas del tipo que la familia estará probablemente viviendo en esta etapa.

La vasta mayoría de las familias de cuello azul, y muchos empleados de cuello blanco, que no viven en una “barriada” —que es una forma permanente y en desarrollo de suburbio de arrimados —viven en “callejones”. El “callejón” típico es un pasadizo que conduce a un patio pequeño alrededor o a lo largo del cual hay viviendas de uno o dos cuartos. Se provee una pluma de agua y media docena de letrinas en el patio para 30 ó 40 familias del “callejón”. Como resultado de la legislación miope y oportunística, la prohibición prematura de la construcción de los “callejones” y la congelación de la renta —la vivienda más barata disponible es extremadamente cara para el recién llegado. Muchas familias de bajos ingresos, que deberían gastar entre las terceras partes y tres cuartas partes de su salario en alimento para mantener una dieta pobre pero aceptada localmente, están gastando entre una cuarta parte y una tercera parte de sus ingresos en renta. Si la renta es demasiado alta—no debería ser más del 15% de los ingresos familiares dentro de este nivel —los ahorros, el esparcimiento y hasta las herramientas sólo pueden obtenerse reduciendo más el alimento y sacrificando las energías y reduciendo la resistencia a las enfermedades. Como los terratenientes pueden aumentar las rentas solamente cuando el inquilino se muda y pueden desahuciar cuando no pagan la renta o cuando van a reconstruir, una alta proporción de los inquilinos en los tugurios están pagando mucho menos que lo que deben pagar los recién llegados: un residente de siete a diez años estará pagando no más de una cuarta parte de la renta que su nuevo vecino tendrá que pagar por una vivienda idéntica. Los valores crecientes de la tierra, una demanda creciente por las habitaciones del precio más bajo y los rendimientos decrecientes de la propiedad en los tugurios, todo ello presiona a los terratenientes para mantener un

alto por ciento de cambios de inquilinos o desahuciarlos a todos con el fin de construir. La reconstrucción, no es necesario decirlo, nunca reacomoda aquellos desahuciados. La consecuencia del desahucio, para todos menos para los recién llegados, casi siempre significa una reducción en los niveles de vida. Los inquilinos de estos tugurios, por lo tanto, están inseguros en forma creciente y tienen más razones para temerle a los desahucios a menos que adquieran su casa propia. El factor seguridad para este sector de la población urbana es predominante. Si la familia representativa tiene una casa de su propiedad, sus gastos pueden mantenerse a un mínimo en tiempo de crisis pues ya no tienen que pagar renta —y ya no está más amenazado con el desahucio y la pérdida de identidad que fácilmente le sigue a esto. Y, además, su propiedad puede ser una fuente adicional de ingreso, ya directamente a través de alquilar parte de la casa u ofreciendo hospedaje, o indirectamente, a través de su uso como un taller o pequeña tienda. Para la familia que no tiene otra forma de seguridad, ningún seguro social, ningún capital convertible o destrezas con una demanda constante o segura, la tenencia inalienable de su propia casa es esencial para su paz mental y aún para su propia existencia. En un clima tan moderado como el de Lima, y con tal transportación pública barata, es fácil de entender por qué este sector está tan poco interesado en las estructuras y por qué tantos están preparados para vivir en localizaciones relativamente distantes y aisladas si, al hacer estos sacrificios, pueden lograr estabilidad residencial y la seguridad económica que la acompaña.

Aún no he mencionado la otra fuente principal de seguridad que los sub-empleados y los mal retribuidos pueden tener y a veces tienen: miembros de una gran familia que se extiende a sí misma y se une con la comunidad local. Según han señalado estudios recientes en Londres\* y Lagos,\*\* toma tiempo el crecimiento de lazos de amplitud comunal lo suficientemente fuertes para proveer apoyo mutuo. Familias con niños pequeños que no tienen relación con otros deben, obviamente, vivir juntos por una generación por lo menos, antes de que muchos de ellos se hagan parientes consanguíneos; la familia inmigrante representativa no está perdiendo esta clase de seguridad a menos, desde luego, que se haya movido a un enclave de sus propios parientes y amigos dentro de la ciudad —no sé si esto suceda o no con alguna frecuencia significativa en Lima. Es seguro asumir, sin embargo, que muchas de las numerosas familias nacidas y criadas en la ciudad —que también están amenazadas con el desahucio— sí viven en estas comunidades locales; su pérdida, cuando son desahuciados y no pueden relocalizarse a sí mismas localmente, se multiplica. Esta puede

---

\* *Michael Young and Peter Wilmott: Family and Kinship in East London, London, 1957.*

\*\* *Peter Morris: Family and Social Change in an African City. London, 1961.*

ser una de las razones por qué los que viven en tugurios están tan reacios a mudarse, aunque tengan la capacidad financiera para hacerlo, y por qué una proporción tan alta de los asentamientos marginales establecidos por ex-vecinos del centro de la ciudad son de origen provincial. Es también tentador el especular en la posibilidad de que uno de los motivos más fuertes de hacerse dueño de una casa, y del extraordinario respeto que los colonizadores invasores o arrimados tienen por las propiedades de los otros, sea la búsqueda por la clase de estabilidad —o seguridad— esencial para la cultivación de la comunidad.

La tercera situación claramente diferente y característica que describiré es aquella con la cual los lectores están más familiarizados: la situación de la clase media. La vida de un profesional calificado de Perú está mucho más cerca de la de un profesional norteamericano que lo está la de un obrero de fábrica norteamericano de la correspondiente vida de un obrero fabril limeño. Muchos peruanos de la clase alta y media trabajan en Estados Unidos y Europa, y su problema mayor de adaptación es con el clima más bien que con diferencias culturales. No estaría, por tanto, alejándome de la verdad si me refiriera a la clase media metropolitana en general más que a nuestros colegas peruanos en particular. Tanto en los países "urbanizados" como en aquellos "en proceso de urbanización" el profesional calificado —a quien estoy tomando como representativo de la clase media en general— es extremadamente móvil, en términos horizontales y geográficos. La estabilidad residencial puede aún minar la seguridad del profesional que no radica, en su propiedad, sino en su capital intelectual y en su libertad para aplicarlo —dondequiera. Hasta el más móvil profesional debe tener una seguridad adecuada de tenencia— resulta improbable que éste coja un cuarto de hotel que pueda usar por sólo media noche, o una casa para su familia por tan corto período de tiempo, ya que el esfuerzo de mover sus pertenencias (como quiera que sea, mucho o poco, lo que pueden llevar) es demasiado relativo a la duración de su estadía. Pero la seguridad de la tenencia, un mínimo de la cual deberá tener bajo cualquiera circunstancia, es mucho menos importante para el profesional y su familia que la calidad de la vivienda. Si no vive en una casa que sea aceptable para sus colegas, el profesional no tendrá clientes y a la familia se le hará difícil el hacer amigos. De hecho, la imagen y comodidad que la vivienda ofrece es mucho más importante para la clase media en general —y para el profesional móvil en particular— que lo que son las funciones de seguridad o de localización. Si la familia de clase media tiene por lo menos un carro, teléfono y un refrigerador pueden estar tan alejados de sus amigos, centros comerciales y escuelas como la eficiencia de su sistema per-

sonal de comunicación lo permita. En principio, como ha señalado Melvin Webber,\* esto puede ser de extensión mundial.

El diagrama resume las anteriores interpretaciones en forma gráfica: el patrón funcional a cada nivel es radicalmente diferente aunque, en cada caso, el mismo sujeto está en estudio —la localización residencial, seguridad y albergue de la familia o grupo familiar. Los componentes materiales y sus formas —la apariencia objetiva— de cada modelo ambiental son tan radicalmente diferentes como los cambios en el patrón y prioridad de las funciones lleva a uno a esperar. Si el ambiente material es analizado en términos de tierra, facilidades y casas, las correlaciones entre los modelos preferidos en cada nivel y los patrones de prioridad funcional son lógicos y parecen perfectamente naturales. La explicación que sigue debe ser precedida, sin embargo, por definiciones de los componentes de material que he seleccionado para el propósito: Por **tierra** quiero indicar, literalmente, la superficie del suelo en la cual se enclava la vivienda y que está sujeta a divisiones de uso y de propiedad; una **facilidad** se refiere al equipamiento que facilita el funcionamiento de una actividad necesaria para y complementaria a la vida doméstica —trabajo, comercio, educación, ritual religioso, etc.; la **vivienda** se refiere al equipo requerido para la vida doméstica propiamente— el edificio con sus instalaciones. La figura B resume mi interpretación actual del orden de prioridad entre estos componentes de materiales en relación con niveles de ingreso y con particular referencia a los sectores descritos arriba. Los grados de prioridad, sin embargo, deben verse en diferentes términos: la **tierra** se señala en términos de prioridad de tenencia (o cualquier otra forma de posesión inalienable); las **facilidades** en términos de su **proximidad** al vecindario inmediato de la casa; la **vivienda**, por otro lado, es interpretada en términos de normas de materiales y de su **modernidad**. En otras palabras, una baja prioridad para la tierra indica una aceptación de la residencia a corto plazo, mientras que la prioridad más alta indica una demanda por la tenencia; una baja prioridad por facilidades implica que hay poca o ninguna demanda por ellas en o aún cerca de la vecindad residencial, mientras que más alta sea la prioridad más cerca necesitan estar de las viviendas familiares; la casa varía desde la prioridad más baja indicando la aceptabilidad de un rancho (aunque sea como medida temporera) hasta la más alta, que indica la demanda por la norma más moderna de comodidad (que, entre gente sofisticada, puede ser modificado por valores estéticos o de estatus).

Las prioridades funcionales indicadas en el diagrama, interpretadas en los términos materiales, describen las características de los ambientes

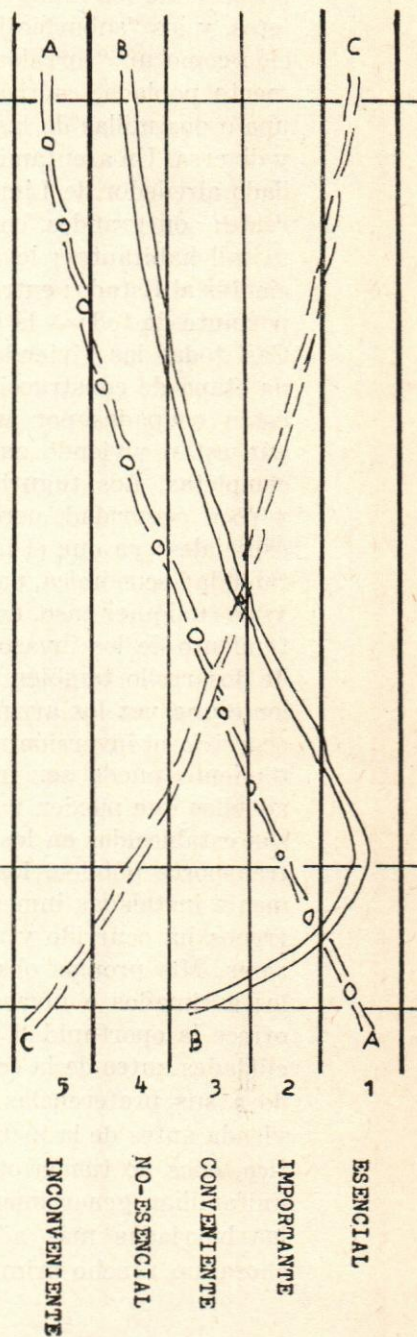
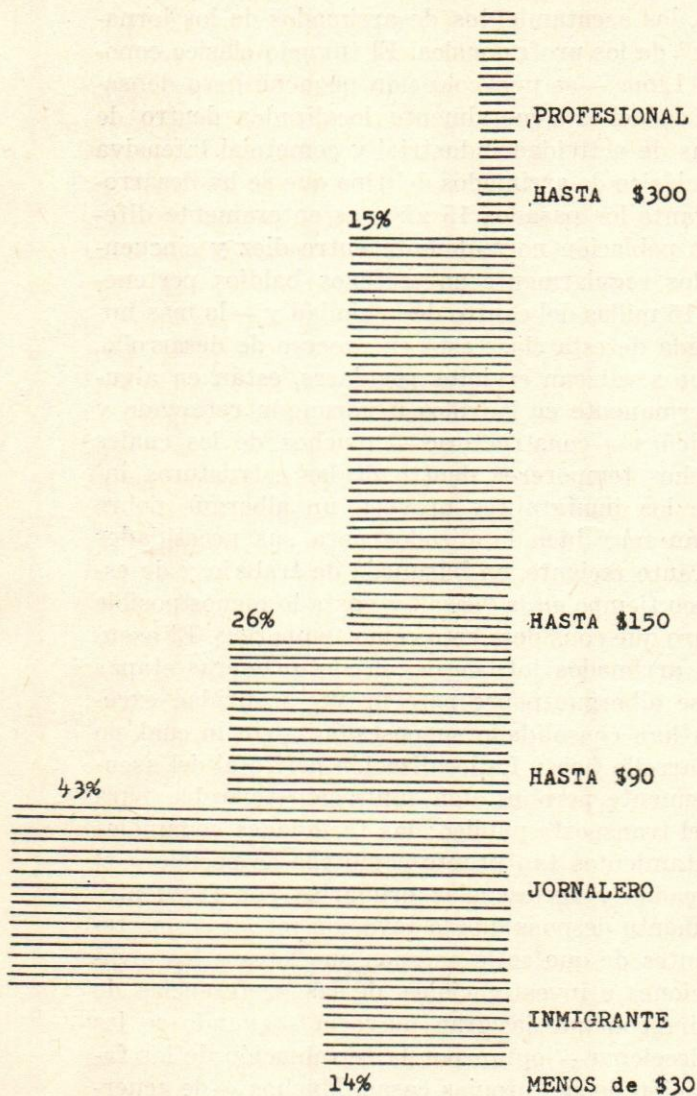
\* *Melvin M. Webber: The Urban Place and the Nonplace Urban Realm (in Exploration into Urban Structure)*, Philadelphia, 1964.



INGRESOS MENSUALES POR FAMILIA EN RELACION A: PRIORIDADES HABITACIONALES

2% SOBRE \$300

5 4 3 2 1



A : PROXIMIDAD A FACILIDADES

B : TENENCIA DEL TERRENO

C : MODERNIDAD DE LA VIVIENDA

residenciales más típicos de los sectores ya descritos: los tugurios o villas miserias de los inmigrantes, los asentamientos de arrimados de los jornaleros, y los "suburbio-jardín" de los profesionales. El tugurio clásico conocido como un "corralón" en Lima —es una colección pequeña pero densamente poblada, caótica, de casuchas generalmente localizadas dentro de una o dos millas de las áreas de actividad industrial y comercial intensiva y diversa. Un asentamiento clásico de arrimados del tipo que se ha desarrollado alrededor de Lima durante los pasados 15 años es enteramente diferente: son grandes, con una población normalmente entre diez y cincuenta mil habitantes; levantados regularmente en terrenos baldíos pertenecientes al Estado; entre 5 y 15 millas del centro de la ciudad y —lo más importante de todo— la barriada de esta clase está en proceso de desarrollo. Casi todas las viviendas, que se ubican en lotes regulares, están en alguna etapa de construcción permanente en ladrillos u hormigón reforzado y están ocupadas por sus dueños —constructores— muchos de los cuales aún están viviendo en ranchos temporeros dentro de las estructuras incompletas. Los tugurios de los inmigrantes proveen un albergue pobre y poca seguridad, pero están muy bien localizados para sus necesidades especiales; ya que el inmigrante reciente, en búsqueda de trabajo y de estabilidad económica, pasa poco tiempo en la "casa" y gasta lo menos posible y, en cualquier caso, es seguro que considere esto como temporero. El asentamiento de los invasores o arrimados jornaleros, en sus primeras etapas de desarrollo también provee albergue pobre pero provee seguridad excelente una vez los arrimados han consolidado su posesión —sin lo cual no ocurriría ni inversión ni desarrollo físico. La localización periferal del asentamiento puede ser inconveniente pero es una limitación tolerable para aquellos que pueden pagar el transporte público; las facilidades comunales son establecidas en los asentamientos tan pronto como ello es posible —el transporte público, los mercados y las escuelas primarias son frecuentemente instaladas inmediatamente después que la invasión inicial de los terrenos ha ocurrido y aún antes de que se le asignen sus lotes a los invasores. Mis propias observaciones e investigaciones de las preferencias de los arrimados o invasores indican que la gran mayoría —cuando se les ofrece la oportunidad de seleccionar— optan por la terminación de las facilidades **antes** de la terminación de sus propias casas. Muchos —de acuerdo a sus preferencias declaradas —también escogerían completar su vivienda antes de la instalación de las utilidades públicas aunque, en la práctica, ellos no tienen opción. Los grados de "modernidad" del tipo de casa unifamiliar generalmente construida en Lima al presente puede verse en las barriadas más adelantadas que presentan una secuencia clara: la choza, un rancho primitivo y temporero hecho de esteras de cañas tejidas

sostenidas por varas de bambú; el cerco, un muro contenido que circunda el solar y dentro del cual la familia continúa viviendo en chozas mientras el almacén de la casa permanente se está construyendo. Una vez el armazón de la primera etapa de la casa se ha construido, sin embargo, la familia lo utilizará aunque tenga un techo temporero (en muchos casos el armazón de dos o tres cuartos es construido antes que el cerco). La primera planta completa generalmente se termina antes de empezar la segunda planta y es en esta etapa que el agua y el drenaje se demandan con urgencia; la luz eléctrica precede normalmente al agua y el drenaje, en parte debido a que es más barata y más fácil de obtener e instalar y en parte debido a su importancia para la vida social y cultural, seguridad en la calle y para uso en los enseres domésticos —televisor, refrigerador, etc. La etapa final, la casa terminada del exitoso colonizador arrimado, es esencialmente la misma que aquella del profesional de la clase media y es, de hecho, una vivienda moderna perfectamente aceptable. La preferencia localizacional del profesional, sin embargo, es en los suburbios de baja densidad con extensos jardines y espacio abierto o, especialmente si no hay niños, apartamentos de alta densidad en el centro de la ciudad. Estos son los tipos de vivienda más “modernos” o altamente desarrollados pero están usualmente ya separados físicamente o a relativa distancia de las facilidades comunales; es también de poca importancia si los apartamentos son para venderlos o rentarlos.

Si estas observaciones son razonablemente exactas y si las interpretaciones son correctas en principio, algunas presuposiciones ampliamente extendidas e influyentes deben ser modificadas. En primer lugar, el argumento implícitamente rechaza normas cuantitativas de juicios valorativos sobre condiciones ambientales locales. La proposición de que hay una relación funcional entre las necesidades sociales y formas ambientales y, además, de que esas necesidades están establecidas en un continuo cultural, precluyen la condenación moralística de las condiciones físicas sin referencia a los valores **en que descansa la situación que ellos reflejan**. Si mi argumento es correcto en principio, el orden de prioridades entre las funciones de la vivienda varían radicalmente: las prioridades habitacionales de los inmigrantes y jornaleros son, sostengo, el reverso de aquellas de la clase media. Mientras que la familia de la clase media no puede mantener su situación sin una vivienda moderna, el inmigrante —y aún los jornaleros— puede que no sean capaz de progresar si están agobiados con el costo de la casa más barata posible con normas modernas. Los últimos, los sectores más pobres — que representan a cerca de la mitad de la población urbana de Lima y considerablemente más de la mitad en las ciudades provinciales de Perú— no pueden progresar y, los

más pobres, no pueden aún sobrevivir sin acceso inmediato a las facilidades comunales. Esta función tiene, sin embargo, la más baja prioridad para las clases más adineradas y, para muchos en este sector, la proximidad física a lugares de trabajo, mercados y aún a escuelas puede hacerle daño a su posición social y al valor de su propiedad. La proposición de que hay una afinidad funcional entre diferentes situaciones vitales y necesidades ambientales y, además, que estas situaciones vitales se establecen en un continuo cultural, precluye la condenación de las condiciones que ellos reflejan. El "problema de la vivienda", sin embargo es generalmente —sino universalmente— definido en términos de déficits cuantitativos de las unidades de vivienda. Y con pocas excepciones —como la muy significativa declaración del comité Ad Hoc de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Planificación\*— las "unidades de vivienda" se definen en términos de clase media, sólo con concesiones parciales a las diferencias de necesidad. Las diferencias que más frecuentemente se reconocen, sin embargo, son las diferencias cuantitativas de los recursos materiales —mayormente ingreso— y no las diferencias cualitativas o funcionales que he descrito. La imagen oficial universal de la "vivienda" es esencialmente aquella de las minorías privilegiadas. Es, quizá, una definición justa de lo que **debiera ser** la vivienda y, tal vez, lo que pueda ser en el futuro; pero como un guía para las políticas de vivienda **ahora**, como la base para definir metas inmediatas para el mejoramiento de condiciones existentes, la noción de que la casa es una vivienda solamente si se aproxima a las normas habitacionales de los países ya urbanizados e industrializados, es ciertamente inútil y probablemente destructiva.

Un análisis de un "déficit cuantitativo de vivienda" no es más —y no menos— útil que un déficit de automóviles o refrigeradores. Todos estos déficits son indicadores de los niveles y distribución de la riqueza pero, a menos que el Estado posea la mayor parte de la riqueza de la nación o tenga control sobre su distribución, nada se puede lograr fijando por otra parte metas inasequibles —excepto, desde luego, el fortalecimiento de la actitud de aquellos que están satisfechos con el status quo. Los únicos cursos alternativos de acción en la presencia de un problema aparentemente insoluble es olvidarlo o tratar de cubrirlo con una fachada. ¿Qué es lo que se supone haga un político cuando su asesor técnico le dice que —como en el caso de Perú en 1957— el 89% del inventario nacional de vivienda está por debajo de las normas y que además de esto existe una demanda anual acrecentante para la creciente población que excede por mucho la producción actual de vivienda? No es sorprendente que las po-

\* Naciones Unidas: Informe del grupo Ad Hoc de Expertos sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, N. Y., 1962.

líticas de vivienda en los países sub-desarrollados, con las llamadas economías "libres", tienden a oscilar entre el "laissez-faire" y un intento en cierta forma desesperado —o cínico— de hacer algo que produzca la impresión de que se está haciendo algún progreso.

La hipótesis que estoy presentando también va dirigida en alguna forma a explicar las dificultades que muchas veces encaran los gobiernos en la administración de programas de vivienda a bajo costo en los países de reciente urbanización. Por mis propias observaciones y estudios, estoy convencido de que los proyectos ortodoxos de casas a bajo costo son, con pocas excepciones, extremadamente costosos en relación con su valor económico real y, sea el costo de financiamiento sostenido por el Estado o por los "beneficiarios", los últimos están usualmente insatisfechos y constituye una responsabilidad tanto política como económica para sus "benefactores". Esto, como yo lo veo, es el resultado predecible del fracaso en armonizar los bienes y servicios provistos —o impuestos— con la situación vital de aquellos para los cuales se intenta. De acuerdo a mi análisis, el jornalero típico de Lima residente en los tugurios y que tiene que moverse o que quiere moverse a la periferia de la ciudad, desea, sobre todo, una seguridad absoluta de residencia en un lugar de su propiedad; uno que, sin tensiones financieras o riesgos indebidos, él pueda convertir en una vivienda de normas modernas, por sus propios medios y en su propio tiempo. Es apenas sorprendente, por tanto, que él resienta tener que pagar por la fuerza —más bien con sacrificio de su estómago— por una casa cara y con una pesada hipoteca. Una casa, incidentalmente, que es demasiado pequeña pero, al mismo tiempo, innecesariamente lujosa en su construcción, terminación y equipo. El beneficiario típico tendrá suerte si existieran escuelas y mercados funcionando en la nueva localización desde sus inicios, y si hay un servicio de transportación adecuada hasta su lugar de trabajo. Desde el ángulo ortodoxo, toda la cuestión de la vivienda popular es bastante descorazonador para el político y administrador: el problema parece desesperadamente vasto y los esfuerzos de servir a los sectores de mayor población aparentemente llevan a mayores dolores de cabeza que a progreso.

Si por el otro lado, el problema se reestablece en términos de la relación entre las situaciones vitales cambiantes y el ambiente en desarrollo, entonces cambia el panorama completo. Si, tomando el caso de Lima como ejemplo, la solución se ve que descansa no en la construcción de decenas de miles de unidades de vivienda, para lo cual no hay ni el financiamiento ni la capacidad de pago, pero sí en la provisión de terrenos y de facilidades comunales, entonces las proyecciones son traídas a la realidad. Bajo la presunción razonable de que la mayoría del sector jornalero que

desea o serán forzadas a moverse fuera de los tugurios, son motivados en la forma que he descrito, entonces por lo menos la mitad del problema habitacional presente en Lima puede resolverse a un costo per cápita realístico. Aún si los terrenos privados tuvieran que ser expropiados a precios del mercado, el costo inicial unitario del suelo y las facilidades sería entre una cuarta y una quinta parte del proyecto típico de vivienda de bajo costo mínimo. En terrenos propiedad del Estado el costo sería, naturalmente, mucho menor pero, en cualesquiera de los casos, aunque por diferentes programas, los elementos complementarios con prioridades iniciales bajas podrían proveerse progresivamente. La Junta Nacional Peruana de la Vivienda está experimentando con proyectos de esta naturaleza, desarrollándose progresivamente: con una inversión inicial equivalente de \$ 100 y con pagos mensuales de \$ 3.70 por familia, empezando con el suelo y facilidades comunales de agua, estarán viviendo un lote completamente equipado después de 6 años. La cuota mensual es suficientemente baja (cerca del 5% del ingreso promedio) para permitir a la familia a continuar economizando para la construcción; sin facilidades de crédito serían capaz de completar una casa de 750 pies cuadrados en aproximadamente 15 años sin gastar más del 15% de sus ingresos en la construcción\*. Sustituyendo este tipo de proyecto por los más ortodoxos llevándose a cabo en la actualidad, la provisión de vivienda para el sector puede aumentarse enormemente. Si la provisión de vivienda popular se aumenta de hecho en esta manera, y proveyendo que la forma y procedimientos administrativos fueran aceptables y ajustados propiamente a la demanda, entonces surgirían varios resultados: un gran número de familias mejorarían inmediatamente sus condiciones de vida; estas familias concentrarían sus esfuerzos ahorrativos —muchos de los cuales aumentarían grandemente— en compras a la industria local de la construcción (en vez de hacerlo en productos manufacturados, la mayor parte de los cuales son importados); el hacinamiento extremo en la reducida provisión de acomodación en los tugurios sería aliviado y las rentas tenderían a estabilizarse. Finalmente, y quizás lo más importante de todo, una de las causas principales de la invasión sería eliminada, la falta de terrenos y otra, la falta de habitaciones a bajo costo en las áreas centrales (para los más pobres y los inmigrantes recientes) podrían, por lo menos, reducirse. El problema mayor del desarrollo urbano y un aspecto importante

---

\* Asumiendo un ingreso mensual de \$100: en seis años pagando (mensualmente) \$5.00 por el suelo, servicios y facilidades, más \$10.00 por la vivienda; y nueve años pagando un promedio de \$15 por la casa, el total gastado en la construcción sería \$2,345.00 —más que lo necesario para los materiales y mano de obra diestra de 750 pies cuadrados de vivienda. Esto además asume, desde luego, que los salarios se mantengan al mismo nivel que los costos de materiales de construcción y que el dueño actúe como su propio contratista y de que la familia provea casi toda la labor no diestra.

del problema de la habitación —los asentamientos desorganizados de arrimados— podrían ser, por lo tanto, por lo menos parcialmente resuelto.

Lo anterior es una forma detallada y, quizás, un poco vaga de decir que el “problema de la vivienda” puede resolverse de acuerdo a la demanda local con los recursos disponibles localmente para la vivienda. Esta declaración contiene dos implicaciones obvias: primero, y una que es difícil de substanciar con evidencia directa, es la que la gente, especialmente los sectores relativamente muy pobres que estamos discutiendo, no demandan una vivienda más costosa de la que ellos pueden pagar. (Si esto significa compra entonces, desde luego, es razonable asumir por lo menos ciertas facilidades de crédito a corto plazo y a un tipo relativamente bajo de interés.) La otra implicación es la de que el desarrollo urbano será de relativa baja densidad (30-50 personas por acre) y que se desarrollará por etapas —que estaría, por tanto, materialmente incompleta por un número de años, aún hasta una década o más, después que el asentamiento haya comenzado. La evidencia para la aceptabilidad de estas condiciones y para la hipótesis de que la masa de la gente no demanda nada más que lo que ellos pueden económicamente sostener es la existencia de los asentamientos de invasores y la satisfacción relativa que sus habitantes expresan con relación a su situación habitacional —hechos que las investigaciones llevadas a cabo en Lima, tanto como otras en otras ciudades, han demostrado claramente. La objeción frecuentemente levantada por los planificadores físicos a los desarrollos de baja densidad, necesita un examen más concienzudo; yo dudo mucho que la extensión de las utilidades públicas sea muy significativa, especialmente cuando su instalación es subsiguiente al asentamiento— en cualquier caso, es mucho menos seria que el desperdicio envuelto en urbanizaciones especulativas sin utilizarse de ciertamente una densidad muy baja y el tener que proveer servicios a los asentamientos de invasores mucho más dispersos —ambos siendo el resultado del fracaso de los gobiernos de controlar la especulación y el uso del suelo. Además, por medio de una planificación inicial cuidadosa, por el cambio y desarrollo planificado del uso del suelo (garantizado por la retención por la autoridad de por lo menos parte de esas áreas que serían las más apropiadas para cambiar en valor y uso) la intensidad y diversidad del uso del suelo se puede estimular— cambios normales que deberían llevarse a cabo en el curso de su absorción dentro de la ciudad creciente. Esto, sin embargo, es un problema del ejemplo particular escogido y, por tanto, cae fuera del alcance de este ensayo.

El punto más importante que quiero destacar, que es independiente de la forma particular en la que una solución pueda producirse en Lima, es que el problema habitacional —establecido en los términos que pretendo presen-

tar como correcto— no es un problema de recursos, que no existe, pero que más bien es el del uso apropiado de recursos existentes y disponibles inmediatamente. Existe un problema de la vivienda, en otras palabras, cuando los recursos disponibles para la habitación no se están usando en vivienda o no están produciendo un rendimiento razonable. Diferentes situaciones vitales son, por tanto, tan significativas o aún más significativas que la condición física de la vivienda, su tenencia o, hasta aún, su renta. Tómese, por ejemplo, los casos, de dos familias vecinas en un corralón limeño del tipo más barato e inferior: una familia es extremadamente pobre, ya que el proveedor está sub-empleado o semi-empleado, y el otro tiene un ingreso regular aunque es un salario típicamente bajo y más bien incierto. Ambos pagan la misma renta, que será alta para la familia más pobre pero relativamente baja para el menos pobre. Sugeriría que la familia en mejor posición tiene el problema habitacional más agudo, pues estará sufriendo innecesariamente por las condiciones físicas del tugurio y sufrirían mucho más si fueran desplazados —la familia más pobre estará más preocupada con el problema de llenar el estómago que con las condiciones físicas de la vivienda; además, estará menos preocupada de que sea desposeída, pues están endurecidas por las condiciones extremadamente primitivas— distinto a las familias que tienen un ingreso fijo que se desmoralizarían por cualquier empeoramiento de su ya casi intolerable situación de vida— aunque esto bien podría suceder ya que una nueva casa del mismo tipo costaría ahora más de lo que podría pagar. Esta familia se sentiría incómoda en gran medida e insegura y podría, por tanto, aprovechar cualquier oportunidad de obtener una casa propia aunque la misma fuera en la periferia de la ciudad. La otra, sin embargo, depende para su supervivencia en su acceso inmediato a trabajos casuales y, en cualquier caso, están menos capacitados para pagar los costos adicionales de vivir en la periferia. Mientras que una familia tiene los recursos y los motivos para mudarse, como también los deseos para mudarse, la otra no los tiene. Por tanto, mientras ambas familias puedan vivir precisamente bajo las mismas condiciones —podrían tener hasta exactamente la misma composición— una tiene un problema de **vivienda** y la otra un problema de **empleo**. Por los términos de la definición ortodoxa, desde luego, ambas familias están sufriendo de la misma deficiencia y ambas deben moverse a nuevas viviendas. Pero esto, arguyo, es confundir el planteamiento y podría ser, de hecho, tanto anti-social —por el hecho de reducir las oportunidades de progreso económico de la familia más pobre— y anti-económico —por subsidiar sin propósito útil aquella familia. Pero, precaviéndose que los servicios ofrecidos fueron apropiados, la familia con un salario fijo estaría siendo ayudada grandemente a través del reasentamiento en



su propia vivienda y el dinero que gastaban previamente en renta, aparatos de televisión y aún en diversiones, compensarían en parte por las condiciones intolerables de la vivienda, sería invertido en la construcción— una de las formas principales de emplear y distribuir la riqueza. La inversión pública en vivienda, como yo lo veo, debería ser determinada por la proporción de capital privado que ella desvía hacia canales productivos localmente. Diferenciando entre problemas o tensiones que surgen de la falta de oportunidad para invertir y aquellas que surgen de la oportunidad de producir, la división entre problemas “sociales” o “económicos” —que siempre parecen ser más teóricos que reales— tiende a desaparecer, por lo menos en el campo de la vivienda.

Una observación final —que es en forma de reconocimiento— la redefinición que propongo y la acción que implica está claramente establecida y demostrada por los sectores populares en Perú y, si estoy interpretando el material documental que estoy estudiando, en muchas otras partes del mundo que se urbaniza. No hay nada nuevo en lo que estoy proponiendo —por el contrario, me parece que el pensamiento corriente acerca de la vivienda, según lo interpretado, es una invención moderna y que lo que estoy tratando de señalar es enteramente tradicional.

The first of these is the fact that the United States is a young nation, and its history is therefore a history of growth and expansion. The second is the fact that the United States is a nation of immigrants, and its history is therefore a history of the struggle for a common identity. The third is the fact that the United States is a nation of free men, and its history is therefore a history of the struggle for freedom and justice.

The first of these is the fact that the United States is a young nation, and its history is therefore a history of growth and expansion. The second is the fact that the United States is a nation of immigrants, and its history is therefore a history of the struggle for a common identity. The third is the fact that the United States is a nation of free men, and its history is therefore a history of the struggle for freedom and justice.

The first of these is the fact that the United States is a young nation, and its history is therefore a history of growth and expansion. The second is the fact that the United States is a nation of immigrants, and its history is therefore a history of the struggle for a common identity. The third is the fact that the United States is a nation of free men, and its history is therefore a history of the struggle for freedom and justice.

The first of these is the fact that the United States is a young nation, and its history is therefore a history of growth and expansion. The second is the fact that the United States is a nation of immigrants, and its history is therefore a history of the struggle for a common identity. The third is the fact that the United States is a nation of free men, and its history is therefore a history of the struggle for freedom and justice.

The first of these is the fact that the United States is a young nation, and its history is therefore a history of growth and expansion. The second is the fact that the United States is a nation of immigrants, and its history is therefore a history of the struggle for a common identity. The third is the fact that the United States is a nation of free men, and its history is therefore a history of the struggle for freedom and justice.