

URBANIZACIÓN ESPONTÁNEA O URBANIZACIÓN OFICIAL CLANDESTINA. EL CASO DE ARGEL*

DJAFFAR LESBET

Habitar en condiciones decentes y según las normas mínimas del confort moderno es un elemento fundamental del mejoramiento del nivel de vida de las masas. En el mismo grado que el hambre, la enfermedad, la ignorancia y el oscurantismo, el tugurio, que en Argelia tomó la forma de chozas y de ciudades perdidas, es una imagen representativa de la miseria. La desaparición de las chozas y las ciudades perdidas se contará también entre los signos que marcarán la victoria de la Revolución contra la miseria. Es por esta aproximación que se define la política del país en lo que concierne al hábitat.¹

EN LOS PAÍSES EN “VÍAS de desarrollo” (P.V.D.), las crisis urbanas vinculadas a la cuestión de la vivienda se van sumando y/o se asemejan en un momento dado de su evolución. Generalmente no son similares y, dentro de este panorama, Argelia representa un caso muy particular a causa de las conmociones que ha atravesado. Por eso nos parece necesario incluir, aunque sea brevemente, la génesis de una crisis urbana que se produjo en un país donde la tradición citadina entre los habitantes autóctonos era prácticamente inexistente, o estaba reducida a una pequeña minoría.

De hecho, las ciudades más influyentes son el resultado de las ocupaciones extranjeras sucesivas. La última y la más importante herencia urbana se llevó a cabo durante el periodo colonial. Es la ciudad, cuya concepción y organización son exteriores a las costumbres y prácticas del país, la que va a “crear” a los ciudadanos urbanos en un tiempo relativamente corto. Los argelinos, urbanizados a merced de los acontecimientos, tendrán que vivir y administrar un espacio que sólo muy rara

* Trabajo presentado en el Seminario organizado por la Red sobre Promoción Inmobiliaria y del Suelo (CNRS), Francia, en junio de 1981.

¹ Constitución Nacional. Argelia, 1976, pp. 186-187.

vez han producido (en su historia reciente) y que siempre los mantuvo apartados. Esta metamorfosis se realizó en un periodo demasiado corto como para que las nuevas prácticas urbanas evidencien las exigencias que impone el dominio del espacio. A falta de la experiencia, es una crisis aguda de vivienda la que toma a su cargo la transformación de un tejido urbano que se caracteriza, cada vez más, por una evolución espontánea que desafía todas las reglamentaciones.

Precisamente es esta producción obligada de lo inmobiliario y de los bienes raíces lo que retendrá más particularmente nuestra atención. ¿Quiénes son los agentes que producen, mantienen y administran las diferentes formas de hábitat espontáneo o no reglamentado?

La producción marginal² inmobiliaria y de terrenos utiliza frecuentemente para su desarrollo terrenos del sector público, a menudo los de la comuna. A veces realiza tomas de terrenos en las posesiones de sectores autogestionados, y comúnmente las transacciones se hacen sobre terrenos privados en general ilegales.³ Esta ocupación, o toma de posesión ilícita de terrenos, aun cuando implique una transacción monetaria, da lugar a toda una gama de construcciones que van desde las barracas corrientes de las ciudades perdidas, que se encuentran en todas las zonas marginales y que son cada vez más características de los P.V.D., hasta las suntuosas residencias a las que sólo tiene acceso una franja infinitamente reducida de la población. Si bien el proceso constructivo del primer tipo es extremadamente rápido —consiste en reunir cantidades de materiales heteróclitos en una zona poco sometida a un control intensivo—, el segundo, en cambio, necesita mucho más tiempo, más medios, a menudo requiere tener ya una base propia y difícilmente puede pasar inadvertido para las autoridades.

No obstante, este tipo de construcciones proliferan mucho más rápidamente que los programas estatales. Por lo demás,

² Término que sería necesario definir, sobre todo cuando se trata de los P.V.D. Por ejemplo, ¿cuál es el umbral de la marginalidad?

³ En Argelia están prohibidas las transacciones de terrenos entre particulares. La ordenanza núm. 74-26 del 20 de febrero de 1974, que reglamenta las reservas de tierras, limita los terrenos de los propietarios particulares únicamente a las necesidades familiares: 20 m² por persona y por familia de 8 personas como mínimo a 20 como máximo. Esta norma varía de acuerdo con la categoría de las ciudades y los terrenos.

si la crisis de vivienda, aunque muy fuerte, no desemboca (todavía) en una catástrofe, es en gran medida gracias a esta producción paralela. La imposibilidad de los poderes públicos para enfrentar la demanda de vivienda favorece, o por lo menos tolera implícitamente, todas las construcciones que permiten que los sin techo, o los que tienen un alojamiento malo o insuficiente, se hagan cargo del problema por sí mismos.

La importancia de esta participación implícita es proporcional al nivel de abandono por parte del Estado de un sector clave de la economía nacional. Este sector no puede depender sino de los poderes públicos, sobre todo en un sistema de economía planificada. Este hacerse cargo por cuenta propia que incrementa las zonas no reglamentadas, encuentra su sitio dentro del marco de los sistemas de promoción inmobiliaria por el Estado. Pero la construcción de viviendas, lícitas o ilícitas, estará determinada por otros factores diferentes de la sola programación o distribución de terrenos. La condicionan las posibilidades del lugar, las disponibilidades financieras y, sobre todo, los medios humanos y materiales disponibles y puestos en el mercado a disposición de los constructores públicos o privados.

Las posibilidades de alojamiento existentes pertenecen a dos regímenes distintos. El primero, legal, implica cinco variables y, si se consideran las más significativas, tendremos:

a) Los programas del Estado, insignificantes en relación a las necesidades. Durante el último decenio, apenas se han construido algunas casas, cuando era necesario construir miles, lo que da una idea de la amplitud del desfase. Esta producción a menudo está reservada al personal de las Sociedades nacionales o extranjeras y a la administración civil o militar.

b) Las viviendas financiadas por las cajas nacionales de ahorro, para sus ahorrantes. Pero, para tener acceso a una vivienda no basta con ahorrar regularmente, luego hay que hacer frente al diluvio de criterios eliminatorios⁴ (monto del ingreso, tasas

⁴ En la práctica estos criterios hacen que sea el ahorro de la mayoría, que son los que tienen más necesidad de vivienda y menor disponibilidad de medios, los que financien la vivienda de una minoría que es la que puede responder a los criterios de admisión. Contradictoriamente, estos criterios se inspiran en gran medida en modelos de ahorro de las economías "liberales", haciendo abstracción del contexto y de la formación del ahorro en estos sistemas económicos.

de acumulación de intereses, ancianidad, etc., ...), tener una paciencia enorme y, sobre todo, una "suerte" extraordinaria para figurar en la lista de los que tienen derecho y reciben realmente los beneficios de una vivienda. Además, no basta con tener el derecho a la vivienda, también es preciso tener el poder necesario para habitarla.⁵

c) Cooperativas de construcción, abiertas a todos los ciudadanos, pero en realidad reservadas a los personajes urbanos notorios y a funcionarios titulares de puestos a menudo solicitados por el público.⁶ Estos programas agotan rápidamente las reservas de terrenos, porque lo que construyen esencialmente son viviendas individuales, tendencia que alimenta la idea de que sólo esta forma de vivienda (aislada del resto) es una verdadera propiedad y la mejor manera de alojarse. Si este criterio persiste, se corre el riesgo de multiplicar los costos de factibilidad, de reducir los resultados de las realizaciones en el campo de la construcción, de por sí bajos en Argelia, de aumentar los costos sociales de dicha organización espacial y, por eso mismo, de hacer que la crisis de la vivienda se agudice todavía más.

d) Programas de construcción que hasta ahora se han aplicado esencialmente en zonas rurales o semiurbanas. Los beneficiarios reciben una ayuda en materiales de construcción, que corresponde más o menos a un cuarto del costo total de la construcción, así como un plano tipo. Queda a cargo del candidato proporcionar el complemento y el costo de la fuerza de trabajo. Esta fórmula, aunque sea popular o más exactamente populista,⁷ sólo beneficia en forma accidental a los realmente necesitados, que no pueden hacer frente a los gastos suplementarios.

⁵ Puede suceder que una autoridad local requiera todo el programa después que se haya atribuido a los ahorradores, pero antes de que estos últimos lo ocupen.

⁶ Un examen detenido de la C.S.P., de los candidatos miembros de las cooperativas en formación, de las ya constituidas o de las que ya empezaron los trabajos y, finalmente, de las viviendas ya habitadas, mostrará la severidad de la selección. Sólo esta categoría ve concretarse sus proyectos. Nada impide que las otras sigan siendo candidatas eternas. Este mercado inmobiliario ilusorio está en plena expansión, y corre el riesgo de provocar al final un desencantamiento peligroso.

⁷ La imposición de un plano tipo repele a algunos que quisieran mantener su autonomía y, sobre todo, preservar intacto su poder de decisión sobre la distribución del espacio interior de sus casas. En el fondo, el Estado propone una prima a cambio de "la aceptación" de un modelo arquitectónico esterilizante y de una repetitividad monótona.

e) Entre las realizaciones privadas legales y con financiamiento paralelo, algunas buscan satisfacer las necesidades familiares, otras, con un carácter a menudo más especulativo, destinan una parte de las construcciones a ser rentadas a empresas extranjeras o nacionales. La escasez de alojamiento origina en esta categoría prácticas inmobiliarias bastante extrañas: las sociedades, sobre todo las extranjeras, aceptan financiar la totalidad de la construcción, para alojar a su personal durante un periodo determinado, de común acuerdo. Éste es un principio clásico del ascenso a la propiedad, sólo que al revés. Es el futuro arrendatario o su representante el que paga al contado la construcción, incluso antes de habitarla, y a cambio sólo obtiene un usufructo temporal que corresponde a las inversiones iniciales y que está en función del monto del alquiler. Esta práctica, originada en las ciudades perdidas, va ganando terreno progresivamente en las colonias de lujo.⁸

El segundo régimen reagrupa todo lo que habitualmente se califica como marginal. Así pues, paralelamente a los programas inmobiliarios legales, se desarrolla lo que se ha convenido en llamar hábitat espontáneo; es decir, sin permiso de construcción y fuera de toda reglamentación. Aquí se encuentran igualmente diversas formas de apropiación⁹ y diversos tipos de alojamientos.

Sin importar cual sea el estatus jurídico del suelo, las construcciones con materiales permanentes que pueden alcanzar varios niveles, o las ciudades perdidas, ocupan terrenos y a veces ponen dificultades a los programas oficiales. El hábitat espontáneo cuestiona los proyectos de reordenamiento más impor-

⁸ Ya hemos tenido ocasión de observar esta práctica en las zonas de hábitat no reglamentado. Cf. Djaffar Lesbet, "Oued ou Chayah, dix ans après", tesis de maestría, Universidad de París VIII, Vincennes, 1974.

⁹ Terreno privado con estatus definido
 Terreno privado con estatus indefinido
 Terreno privado con estatus colectivo (indiviso, herencia, etcétera)
 Terreno privado con estatus definido, en litigio, etcétera
 Terreno invadido perteneciente a un particular (con todas las variantes jurídicas y/o las acostumbradas)
 Terreno invadido perteneciente al Estado
 Terreno invadido perteneciente a la comunidad
 Terreno invadido perteneciente a los fundos
 Terreno invadido perteneciente a la agricultura (Ministerio)

tantes. Incluso sucede que las autoridades locales recurran, oficiosamente, a las invasiones de terrenos para hacer fracasar un proyecto de reordenamiento que se les quiso imponer. Esta forma de urbanización utiliza exclusivamente el sector informal (mercado negro) para proveerse de materiales de construcción.¹⁰ Esto muestra también la importancia de ese mercado,¹¹ que canaliza y desvía "clandestinamente" gran parte de la producción de artículos escasos, cuya falta hace estragos al punto de provocar la detención de los programas públicos.

La importancia de los programas de construcciones ilegales, su confiscación de una gran parte de las reservas de terrenos, el hecho de que los otros sectores que se dicen legales adopten sus prácticas, su construcción subrepticia y creciente dentro del reordenamiento, la organización y desarrollo de posibilidades de acogida de las zonas urbanas impiden que se les siga considerando como gangrenas, cuando en realidad corresponden a una acción terapéutica en armonía con los medios de que disponen los pacientes. Representan, mientras nadie pruebe lo contrario, una de las pocas soluciones que hay, criticable, es cierto, pero con el mérito de permitirle a la masa de los desposeídos que se haga cargo de sí misma. Estas zonas no reglamentadas son el testimonio incontestable de las dificultades o de la incapacidad de los poderes públicos en los P.V.D., para hacerse cargo del derecho a la vivienda.

A partir de la Independencia, la población de Argel se cuadruplicó, mientras que al mismo tiempo la población total del país se duplicó. Esta ciudad, que en 1962 fue abandonada y poco después invadida, está superpoblada en la actualidad. Los planificadores no logran llevar un registro ni de las formas, ni de las tasas de crecimiento con la precisión que se requiere para el control de esta evolución disparatada. A menudo las

¹⁰ Con el fin de reglamentar la construcción, el Estado limita la venta de materiales de construcción sólo a las personas que tienen un permiso de construcción y según la importancia de las necesidades requeridas por la obra proyectada.

¹¹ A esto se añaden los requisitos de factibilidad que imponen los programas de vivienda, decididos fuera de todas las previsiones oficiales, utilizando las finanzas de las asambleas populares comunales (A.P.C.), que a menudo se encuentran en dificultades. De este modo, este sistema de promoción "fuera de la ley" drena algunas veces una parte importante del presupuesto comunal, en provecho de una minoría.

acciones se limitan a preservar la organización de los espacios urbanos, tal como los legó la herencia colonial. Se contienen o repelen las instalaciones espontáneas cuando éstas desbordan la zonificación implícita. Las ampliaciones de la ciudad, planificadas o no, se hacen por oleadas sucesivas sobre terrenos que se sustraen definitivamente a la agricultura. El desequilibrio entre Argel y su periferia y el de ésta en relación al resto del país, no deja de agravarse. La ubicación de los equipos y servicios colectivos, hecha en función de criterios ya resueltos, constituye siempre un obstáculo para una utilización armoniosa de ellos; se populariza el acceso a los equipamientos, manteniendo, sin embargo, las mismas estructuras.

Por otra parte, dado que el desarrollo de la capacidad de acogida de la capital¹² descansa esencialmente sobre las construcciones llamadas espontáneas, esto reduce aún más todos los intentos de racionalización del acceso a los equipamientos y contribuye a agravar de manera alarmante el abismo, cada vez mayor, entre la relación vivienda/equipamientos y los servicios pertinentes. Por regla general, y mientras que los movimientos de ocupación espontáneos se mantienen en la ilegalidad a la espera de ser reconocidos, los colonos invasores limitan sus esfuerzos tan sólo a la construcción de una vivienda o de un refugio más o menos precario.¹³

La ausencia de un estatus definido oficialmente,¹⁴ a lo que añade la voluntad implícita de marginalizar estos espacios, hace que no siempre se les considere ni se les tome en cuenta en los estudios de las necesidades en materia de equipamiento. Si bien los servicios oficiales, voluntariamente o no, pueden no censar todo lo que carece de existencia legal, no pueden

¹² Se observa la misma evolución en los otros grandes centros urbanos.

¹³ En el curso de nuestra última estadía en Argel, observamos una nueva tendencia de los colonos invasores con respecto a ciertos equipamientos colectivos. En efecto, cuando en un barrio se construye ilegalmente con material, los autores, al mismo tiempo que edifican sus casas, construyen colectivamente una mezquita. Esta cortina de humo religiosa vuelve problemática e incluso peligrosa cualquier intervención violenta de parte de los poderes públicos. Este nuevo sistema de promoción inmobiliaria utiliza con una habilidad perfecta los contextos sociopolíticos del momento. Si bien los poderes públicos insisten en ignorar a estos 'promotores espontáneos', éstos en cambio utilizan y conocen todas las pusilanimidades del sistema político.

¹⁴ Porque oficialmente existe uno.

impedir que las poblaciones desheredadas utilicen las infraestructuras urbanas. De todas maneras, el umbral superior de saturación de los servicios públicos (transporte, salud, escolarización, etc...) muy a menudo se sobrepasa. Esta sobrecarga de los recursos vuelve caducos los medios puestos en acción. Igualmente, el crecimiento rápido y no controlado vuelve inaplicables la mayor parte de los proyectos en un corto plazo.

En efecto, ¿se puede planificar la evolución de una ciudad de la que se finge ignorar una parte, tal vez la más importante, que no siempre se conoce, que a menudo no se reconoce y no siempre se controla?

Finalmente, es en las prácticas y teorías conocidas y en las formas de comportamiento donde se van descubriendo, a medida en que presentan obstáculos, donde se encuentra la contradicción entre las "virtudes" de un crecimiento planificado que implica, en principio, un conocimiento perfecto del conjunto de los componentes de lo urbano falso, y los "vicios" de lo espontáneo que se está obligado a tomar en consideración.

Por consiguiente, a fuerza de querer ignorar "lo existente" y sin tener los medios de ir más allá, ¿no se termina por integrarse a su lógica, ya que no se lo puede someter a la especulación?

Los hechos muestran cada vez más que las opciones a mediano y largo plazos, que no integran todas las formas de crecimiento urbano, están condenadas a quedar reducidas a una imagen mental, más preocupada por llenar un vacío teórico y aproximarse así a los modelos de desarrollo.

Nos parece particularmente interesante poner énfasis en la evolución de la parte "espontánea" de la ciudad, en sus mecanismos de promoción y en sus sistemas constructivos, que se adaptan y son adoptados por todos los estratos de la sociedad argelina de hoy.

La importancia de esto "espontáneo" ¿no señala a menudo las premisas de lo que será la ciudad "endurecida" o cada vez más "provisional" del mañana?

Traducción del francés:
VERÓNICA PETROWITSCH