

Alianza Internacional de Habitantes

Políticas de vivienda y financiamiento en América Latina y El Caribe

Paul Maquet Makedonski



Antecedentes

- El presente trabajo se basa en el proceso de reflexión colectiva llevado a cabo en el seno de la AIH entre el 2007 y el 2010. Consta de una visión general de la situación de la ciudad y de la vivienda en AL/C, de un análisis general de las políticas de vivienda promovidas por los organismos multilaterales.
- s, de un recuento preliminar que tendrá que ser precisado y complementado, de las políticas en Ecuador, Bolivia, Brasil, República Dominicana, Perú, Paraguay y Colombia.
- Acá presentamos algunas de las principales conclusiones y recomendaciones, como base para una discusión amplia que debe llevar a construir colectivamente políticas alternativas desde nuestra propia realidad.

Naturaleza de la vivienda y del problema de la vivienda

- Pluridimensional (valor de uso, valor de cambio, material, inmaterial)
- Diversa (tipologías)
- La vivienda como derecho humano
- El punto de vista de los usuarios (la diversidad de opciones, la participación)
- La producción social del hábitat



Necesidad de modificar la orientación de las políticas públicas

Políticas oficiales de vivienda

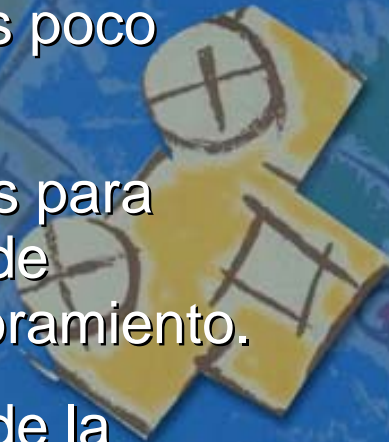
- Se recortan los presupuestos públicos
- Se persiste en la vivienda terminada de acuerdo a los cánones establecidos por el mercado.
- Se asignan subsidios al producto final con intermediación bancaria que el usuario no está en condiciones de asumir.
- Se magnifica el microcrédito como alternativa para los sectores de menores recursos en programas que no tienen éxito porque el sector privado es renuente a financiar construcción progresiva para sectores de bajos ingresos.
- Se incrementan los casos de desalojo.
- Se elevan los precios del suelo urbano


Logica popular

- Se ocupan informalmente terrenos situados muchas veces en zonas de riesgo, de difícil acceso, lejos de la ciudad, en lo que se ha llamado urbanización de la pobreza.
- Las poblaciones llevan a cabo procesos de construcción social del hábitat y establecen sus propios criterios y sus propias prioridades en el momento de abordar la construcción de sus viviendas.


Algunos problemas que es importante abordar y resolver


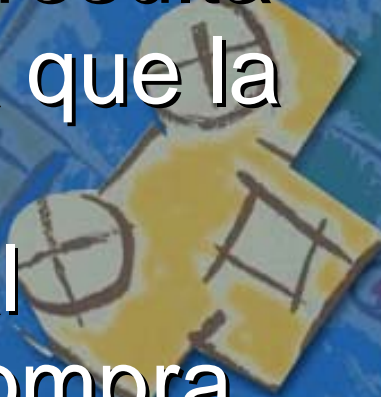
- Incremento de los déficits de vivienda en los sectores de bajos ingresos sobre todo en el aspecto cualitativo en un marco de pobreza y de oferta comercial poco accesible.
- Existencia de soluciones sub estándares de vivienda nueva, muy por debajo de las necesidades de la demanda.
- Poca disposición del sector privado de llevar a cabo programas de mejoramiento.
- Altos precios del suelo que hacen que los programas públicos se oferten en localizaciones poco adecuadas.
- Persistencia de ocupaciones informales en lugares poco convenientes.
- Se destinan recursos para políticas correctivas de regularización y mejoramiento.
- Crecimiento caótico de la ciudad que segrega y expulsa a los más pobres.
- Peligro latente de la población ante la eventualidad de desastres naturales.





Consecuencias negativas de la situación actual

- 
- Surgimiento y desarrollo de barrios populares que construyen viviendas precarias en terrenos peligrosos, expuestos a una serie de riesgos físicos y de salud.



La vivienda popular espontánea resulta más costosa que la vivienda convencional (servicios, compra de materiales en el tiempo, suelo inadecuado exige obras adicionales).

Algunas oportunidades que ofrecen los barrios populares

- Se puede construir al ritmo del usuario.
- No es necesario apegarse a una serie de normas tan restrictivas.
- Se puede utilizar espacios para actividades económicas






Líneas de acción prioritarias

1. Afrontar el déficit acumulado
2. Planificar las necesidades de vivienda proyectadas
3. Llevar a cabo programas efectivos de renovación urbana.
4. Relocalizar a las viviendas situadas en zonas de riesgo.
5. Poner especial énfasis en la vivienda rural



ELEMENTOS A TOMAR EN CUENTA PARA UNA PROPUESTA DE VIVIENDA

PROGRAMA	OBJETIVO	ACCIONES	METODOLOGIA GENERAL	GESTION	SUPUESTOS
Déficit acumulado Cuantitativo 20280000 Cualitativo 31720000	Viviendas ya asentadas que deben ser construidas o reconstruidas y/ o consolidadas en los barrios populares sobre sitio propio / Viviendas que deben ser construidas sin sitio propio	Regularización de la propiedad / Habilitación urbana/ mejoramiento barrial/ construcción progresiva.	Rescate de la experiencia constructiva previa / tradiciones, usos y costumbres de la población / Adecuación de los programas a las posibilidades económicas de la población/ Respeto a la red de relaciones económicas y sociales en el barrio.	Descentralización y democratización/ Planes locales de vivienda liderados por el gobierno local/ Participación de las organizaciones vecinales en el diseño, implementación y gestión de los planes locales de vivienda / Aspectos contemplados por el plan: a) planificación y gestión del territorio; b) creación de bancos de tierra; c) implementación de programas de regularización de la propiedad; d) desarrollo de programas de construcción progresiva; d) implementación de programas de mejoramiento barrial; e) apoyo crediticio y financiero; f) apoyo técnico; g) apoyo social.	Decisión política / Sistema nacional articulado Planificación / Recursos humanos, materiales y financieros / Manejo del suelo, gestión del agua y energía / cronograma de acciones sostenido en el tiempo diseñado en base a prioridades específicas
Déficit anual	Necesidades de vivienda proyectadas a partir del de crecimiento anual en cada territorio.	Banco de tierras Habilitación urbana Mejoramiento barrial construcción progresiva			
1500000					
Relocalización de viviendas situadas en zona de riesgo	Prevención de pérdidas humanas y económicas como producto de eventos naturales trópicos u antrópicos	Relocalización en terrenos adecuados, al interior de la misma localidad de origen.			
Renovación urbana	Hacinamiento, tugurización y alta vulnerabilidad de las viviendas del caso central	Programas específicos de renovación urbana			
Cifra a precisar					
Vivienda Rural	Precariedad de la vivienda rural en ingeniería constructiva, materiales, condiciones generales	Programas específicos para vivienda rural			



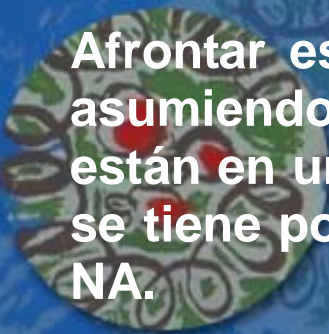
La demanda real y los recursos que serían necesarios

Componente A:

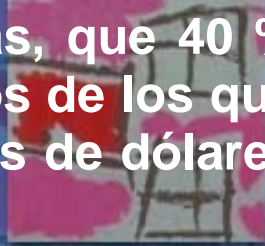
Déficit cuantitativo/ cualitativo:

El déficit cuantitativo que se acumula año a año en nuestra región pasa a incrementar rápidamente el déficit cualitativo de vivienda. De allí que en realidad sólo una proporción pequeña de la población es efectivamente “sin techo”.

De acuerdo a las cifras trabajadas en este estudio podemos afirmar que por lo menos un 70 % del déficit acumulado es en realidad déficit cualitativo, estamos hablando de unas 36.4 millones de viviendas.



Afrontar esta situación de acuerdo con los costos explorados en el estudio, asumiendo que un 60 % son viviendas más o menos consolidadas, que 40 % están en una fase inicial y que todas están asentadas sobre terrenos de los que se tiene posesión efectiva, equivaldría a unos 255,200 mil millones de dólares NA.



En efecto, 60% del déficit cualitativo está compuesto por viviendas consolidadas que requieren financiamiento para mejoramiento (una cifra referencial de 5 mil dólares). Si multiplicamos el déficit absoluto que equivale a este 60%, 21'840 mil viviendas, por 5 mil dólares obtenemos la cifra total de \$ 109,200'000,000, que se requerirían para atender a este sector de la población. Si se propusiera solucionar este problema a 20 años esta intervención le costaría a cada familia unos 21 dólares mensuales por 20 años.

Un 40% del déficit cualitativo está compuesto por viviendas en su fase inicial de consolidación que requieren mayor financiamiento (referencialmente 10 mil dólares). Si multiplicamos el número absoluto de viviendas en dicha situación, 14'600 mil por 10 mil dólares obtenemos la cifra total de \$ 146,000'000.000, que se requeriría para atender a este sector de la población. Como en el caso anterior, si se propusiera solucionar este problema a 20 años, esta intervención le costaría a cada familia unos 42 dólares mensuales por 20 años.

Ensayando una primera hipótesis de subsidio para el caso a) del orden del 40%, estaríamos hablando de un requerimiento anual de subsidio de US\$ 2,730 millones al año durante 20 años. En ese caso, cada familia pagaría 12.6 dólares NA al mes durante 20 años. Del mismo modo para el caso b) si propusiéramos un subsidio del 60% se tendría un requerimiento anual de subsidio de US\$ 4,380 millones al año durante 20 años. En este otro caso, cada familia pagaría 16.8 dólares NA al mes durante 20 años. Ambos componentes supondrían un subsidio del orden de los siete mil millones de dólares anuales por 20 años.

COSTO APROXIMADO PARA ATENDER EL DEFICIT CUALITATIVO DE VIVIENDA

					costo de la intervención		equivalencia en dólares por mes y por familia
					5 mil dólares	10 mil dólares	
Déficit total de viviendas	52.000.000,00	100,00					
Déficit cualitativo real	36.000.000,00	70,00					
a) Déficit cualitativo viviendas consolidadas			21.840.000,00	60,00	109.200.000.000,00		21 dólares mensuales por familia x 20 años
b) Déficit cualitativo viviendas fase inicial			14.600.000,00	40,00		146.000.000.000,00	42 dólares mensuales por familia x 20 años
						255.200.000.000,00	

REQUERIMIENTO ANUAL PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA EN 20 AÑOS / HIPOTESIS DE SUBSIDIOS Y DESEMBOLSO FAMILIAR MENSUAL

	Costo total de la intervención US\$		% del subsidio	Monto del subsidio	Años requeridos	Requerimiento anual de subsidio	Desembolso familiar mensual
Hipótesis de subsidio de 40% para el caso a)	109.200.000.000,00	x	40/100	54.600.000.000,00	/20 años	2.730.000.000,00 año	a pagar por familia: \$21 x60/100=\$12.6 mes x 20 años
Hipótesis de subsidio de 60% para el caso b)	146.000.000.000,00	x	60/100	87.600.000.000,00	/20 años	4.380.000.000,00 año	a pagar por familia: \$42 x40/100=\$16.8 mes x 20 años


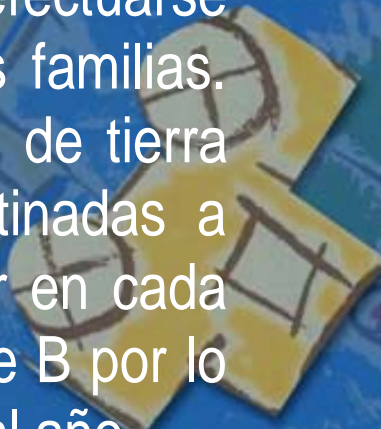
Componente B:

- Garantizar la construcción de 1.5 millones de unidades anuales que hoy no están siendo consideradas por los programas de vivienda. Individualizando el costo de la construcción a un promedio de 10 mil dólares y 15% el valor del suelo, estamos hablando de unos 17,250 millones de dólares NA al año.
- A este monto es necesario agregarle el costo de construcción del déficit efectivo de vivienda cuantitativa que había quedado del componente A: $15'600,000$ viviendas \times 11,500 (costo unitario vivienda + suelo) = US\$ 179'400,000.000, a razón de 51 dólares NA por familia \times 20 años.



Componente C:

Relocalización de viviendas localizadas en zonas de riesgo. Cada país debe contar con un plan de prevención que considere la relocalización de viviendas cuando ello sea absolutamente necesario. Esta reubicación debiera efectuarse en la medida de lo posible en la misma localidad de origen de las familias. Desde esta perspectiva los planes locales de vivienda y los bancos de tierra deben considerar un porcentaje de soluciones habitacionales destinadas a estas familias, cuya evaluación y cuantificación es menester realizar en cada país, lo cuál supone agregar a la suma consignada en el componente B por lo menos un 15% adicional por año, esto es, 26 millones de dólares NA al año.





Componente D:

Debe entenderse este componente como una solución de emergencia para las familias que se encuentran en riesgo inminente en cada ciudad importante. De forma tal que en esta caso también se precisa hacer una evaluación específica de la situación en cada país. En ese camino se puede no obstante asignar una cantidad inicial similar a la del componente C.

Componente E:

Prácticamente no existen estudios sobre vivienda rural. Es preciso emprender esta tarea toda vez que si bien en cifras relativas las familias que viven en poblados pequeños son una minoría en la región, en términos cuantitativos las cifras son significativas tanto en número de viviendas como en número de viviendas en situación de vulnerabilidad frente a los eventos naturales.




Los fondos actualmente disponibles

1. El gasto social actual (existencia, por lo menos en teoría, del gasto social de cada país en “vivienda y otros” que consigna el informe anual de la CEPAL):

Países	Población 2004 - 2005 (millones de habitantes) (1)	Gasto público social per cápita en vivienda y otros 2004-2005 (en dólares del 2000) (2)	Gasto público social total en vivienda y otros 2004-2005 (en dólares del 2000)	Servicio de la Deuda América Latina y El Caribe 2004 en millones de dólares (3)
Argentina	39302	108	4.244.616	12.828
Bolivia	9427	34	300.518	519
Brasil	181604	37	6.719.348	53.489
Chile	16131	12	193.572	9.565
Colombia	46036	13	598.468	7.688
Costa Rica	4322	77	332.794	717
Ecuador	13798	4	5.195	3.731
El Salvador	6875	24	165.000	989
Guatemala	12952	30	388.560	547
Honduras	7347	1	7.347	314
México	106147	106	11.251.582	50.480
Nicaragua	5773	23	132.779	126
Panamá	3228	36	116.208	1.394
Paraguay	6216	8	49.728	478
Perú	27947	1	27.947	2.715
R Dominicana	9100	66	600.600	810
Uruguay	3455	21	72.555	1.544
Venezuela	26367	48	1.265.616	7.322
			26.472.433	155.256

Fuentes: 1) Boletín Demográfico América Latina tasas de mortalidad 1950-2025, Cepal Julio 2004, año 34 No. 74. 2) Panorama Social de América Latina 2007, Cepal mayo 2008; 3) Global Development Finance GDP-FMI - Elaboración Jileo Perú, y Base de Datos O



Este cuadro indica que existe un gasto anual de más de 26 mil millones de dólares anuales para este rubro. Es necesario especificar en cada país a qué corresponde exactamente este rubro.

Analizando el cuadro observamos que casi un 90 % de este rubro se concentra en Brasil, Argentina, México y Venezuela. Todos los otros países asignan un monto muy bajo a “gasto social el vivienda y otros”.

2. El Presupuesto General de la República, particularmente los concernientes a al pago de la deuda externa y compra de armamentos.

Es necesario hacer un examen de los rubros prioritarios de los presupuestos públicos y redefinir las prioridades del gasto incorporando las necesidades de vivienda popular como parte efectiva del gasto social. Resulta significativo el hecho de que los informes que realiza CEPAL cada año otorguen un espacio tan reducido al estudio de la situación de la vivienda.

Más específicamente la relación entre el gasto social – y en este caso particular, la vivienda - y otros compromisos asumidos por los gobiernos de la mayoría de países de la región, es desproporcionada en múltiples sentidos, pero especialmente en dos: El gasto en armamento que consume una buena parte de divisas; y las obligaciones derivadas de la deuda externa, como hemos visto en el primer cuadro.

3. Los fondos provenientes de las remesas del exterior:

La CEPAL consigna la existencia de importantes recursos provenientes de las remesas de los migrantes, que eventualmente podrían ser destinados a la vivienda, y que en algunos casos ya lo está siendo. En los últimos años el BID “ha encargado estudios, auspiciado seminarios, desarrollando principios básicos y financiando proyectos para aumentar la conciencia sobre la importancia de las remesas y mejorar su impacto en los países, familias y comunidades receptoras”.

En el 2003 las remesas enviadas a AL/C alcanzaron los US\$ 38 mil millones “monto que supera la suma de inversiones extranjeras directas (IED) y Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que percibe la región. Estos montos superan en forma considerable los ingresos del turismo y en la mayoría de los casos sobrepasan al mayor producto de exportación”.



Estrategia de intervención


En términos de diseñar una propuesta de financiamiento para tierra y vivienda en AL/C es necesario puntualizar lo siguiente: a) La realidad en cada país puede variar, a veces significativamente, de acuerdo con las características particulares que tenga el problema de la vivienda; b) Existen importantes experiencias en curso que encierran un amplio bagaje de conocimientos, que han demostrado su viabilidad

Teniendo en cuenta estos elementos, debemos enfatizar la necesidad de que las propuestas apoyen y ayuden a desarrollar las dinámicas populares que ya están en curso en cada país y recojan - si son pertinentes - las iniciativas que llevan a cabo los gobiernos respectivos. Desde ese punto de vista la propuesta que se levante ha de ser amplia, flexible adaptable a cada realidad concreta.

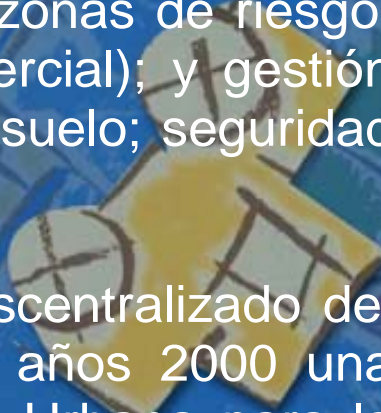
La cuantificación de los deficits y de los montos requeridos para afrontar la demanda no satisfecha (que hemos detallado líneas arriba) contrasta con los recursos con los que cada país podría contar para abordar con éxito el problema de la vivienda, sobre todo en lo que respecta al abordaje de los déficits cualitativos y cuantitativos acumulados. Situación que refuerza la necesidad de la flexibilidad y amplitud de las propuestas, la importancia de apoyar los procesos en curso y el aprovechamiento de la experiencia constructiva de las clases populares, así como de su tradición de gestión comunitaria.

Apoyar las iniciativas en curso y crear condiciones favorables para que éstas iniciativas tengan éxito. En la gran mayoría de los casos se trata de experiencias de construcción progresiva que requieren apoyo para llevar en mejores términos la planificación y habilitación urbana, el mejoramiento del entorno, los servicios básicos y equipamiento, la provisión de materiales y la asistencia técnica para la construcción o ampliación de las viviendas. En lo que se refiere al abordaje del déficit cuantitativo y de proyección de la demanda anual, a lo anterior habrá que sumar la provisión de tierra para el asentamiento ordenado y organizado de las nuevas familias.

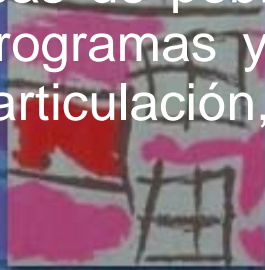
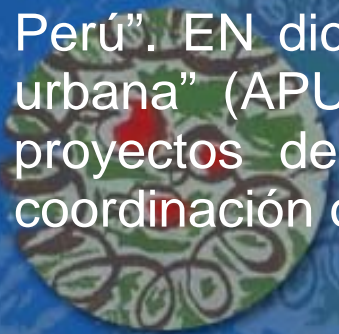
Territorializar las soluciones: El problema de la vivienda debe ser abordado de acuerdo a la realidad concreta de cada localidad. Por ello planteamos descentralizar y territorializar el problema de la vivienda. De esta forma, las cifras teóricas a las que nos hemos referido encontrarán una materialidad y se enmarcarán en un proceso y en una dinámica, reales. Cada unidad administrativa local debe contar con un plan municipal de vivienda que contemple, entre otros aspectos, la mejora de las viviendas asentadas en malas condiciones, el déficit cuantitativo y la demanda anual proyectada, las necesidades de reubicación de familias en riesgo, el mejoramiento urbanístico del barrio y la legalización de la propiedad cuando ello sea necesario. Realizar una labor de este tipo implica que cada gobierno local cuente con determinados instrumentos fundamentales: Un banco de tierras que evite la especulación con el precio del suelo urbano y permita localizar a las familias de menores recursos de manera adecuada; Una legislación que le permita efectivamente intervenir en los procesos de planificación y desarrollo urbano distrital; Un equipo de apoyo técnico, urbanístico y legal que asesore a la población sobre el terreno; Un Fondo económico que permita llevar a cabo adecuadamente esta tarea.

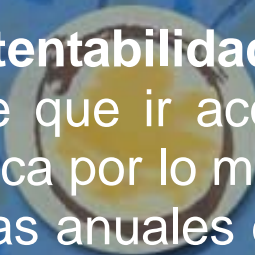


Priorizar las áreas de pobreza urbana: Los principales problemas de la vivienda en la ciudad se dan en las áreas de pobreza urbana. Joan Mac Donald detalla algunos de estos problemas: Agua y saneamiento, tanto en lo que se refiere al costo del servicio como a la no existencia de redes de acceso; recolección de desechos sólidos; vulnerabilidad ante los desastres naturales (localización informal en zonas de riesgo, localización de programas públicos en terrenos de poco valor comercial); y gestión urbana territorial (mejoramiento de barrios y de viviendas; acceso al suelo; seguridad de la tenencia).

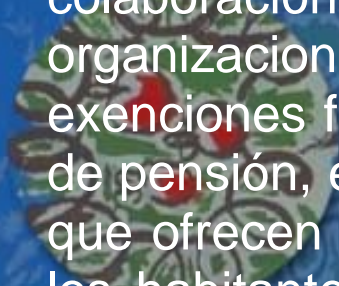
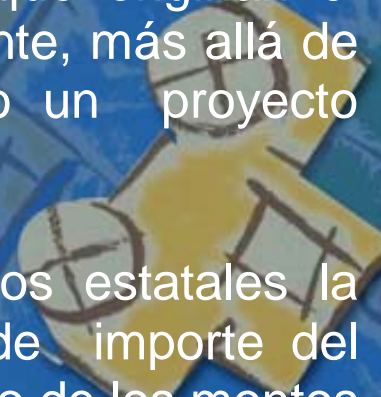


El Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR), organismo descentralizado del Ministerio de Vivienda, ya desactivado, diseñó a principios de los años 2000 una propuesta que nunca fue aplicada, denominada "Mapa de Pobreza Urbana para la identificación de oportunidades de inversión social en las ciudades intermedias del Perú". EN dicho estudio el Inadur propuso un modo de delimitar "áreas de pobreza urbana" (APU) a partir de indicadores y un modo de formular los programas y los proyectos de inversión social en dichas áreas, promoviendo su articulación, su coordinación o un mayor diálogo entre ellos.





Dar sustentabilidad a los programas: Como es evidente, todo programa de este tipo tiene que ir acompañado necesariamente de una eficiente labor de prevención que implica por lo menos considerar tres elementos fundamentales: a) Implementar los programas anuales de vivienda que impidan que el déficit se acumule haciendo vanos los esfuerzos por cubrir los déficits anteriores, como ocurre por ejemplo con el caso de regularización de la propiedad en el Perú, que siempre termina quedando a la zaga de una realidad que no se detiene; b) avanzar en la perspectiva de superar la pobreza y la inequidad en la distribución del ingreso, así como modificar la visión comercial que se tiene de la vivienda, que son en última instancia las causas que originan el problema; c) otorgar a los programas un sostén institucional permanente, más allá de la organización del trabajo que se implementa para llevar a cabo un proyecto específico.



Garantizar los recursos necesarios: Redefinir en los presupuestos estatales la distribución de asignaciones sectoriales principalmente en materia de importe del servicio de deuda externa y compra de armamento, y precisar el destino de los montos asignados a políticas sociales, a fin de hacer frente a la escasez de vivienda en colaboración con las autoridades locales, las organizaciones de habitantes y las organizaciones (cooperativas); Favorecer subvenciones, concesiones de suelos, exenciones fiscales, periodos sabáticos, contabilizar la auto construcción para efectos de pensión, etc.) en beneficio, entre otras, de las cooperativas de propiedad colectiva que ofrecen el servicio de vivienda como cimiento para construir las comunidades de los habitantes; Considerar la utilización adecuada de otros recursos tales como las remesas del exterior.

Los planes de acción local

Los planes de acción local de tierra y vivienda diseñados para las áreas de pobreza urbana o rural, establecen las acciones necesarias para garantizar el hábitat saludable y la vivienda digna en las circunscripciones respectivas, proyectándose en el tiempo a fin de prever las situaciones futuras y planificar su atención prioritaria.

Por su naturaleza son planes participativos y concertados que involucran en su diseño y ejecución al conjunto de las fuerzas vivas de la localidad, a los sectores público (local, regional y nacional), privado y comunal; y están fuertemente articulados a otros programas sociales que implementan las autoridades de diferente nivel. Es más, los planes de acción local de tierra y vivienda debe ser un componente del plan integral de desarrollo de la localidad, a fin de que los programas sociales del sector público no se lleven a cabo de una manera dispersa, con una lógica exclusivamente sectorial.

El plan establece metas precisas y cuantifica su costo económico en el corto y mediano plazo, en rubros tales como mejoramiento de la vivienda (a partir de una tipología general); construcción de vivienda nueva a) en sitio propio y b) en sitio nuevo (cuántas; dónde; de qué dimensiones; con qué diseños; con qué materiales); banco de tierras; agua y saneamiento; espacios públicos; vías; mejoramiento urbanístico, entre otros.