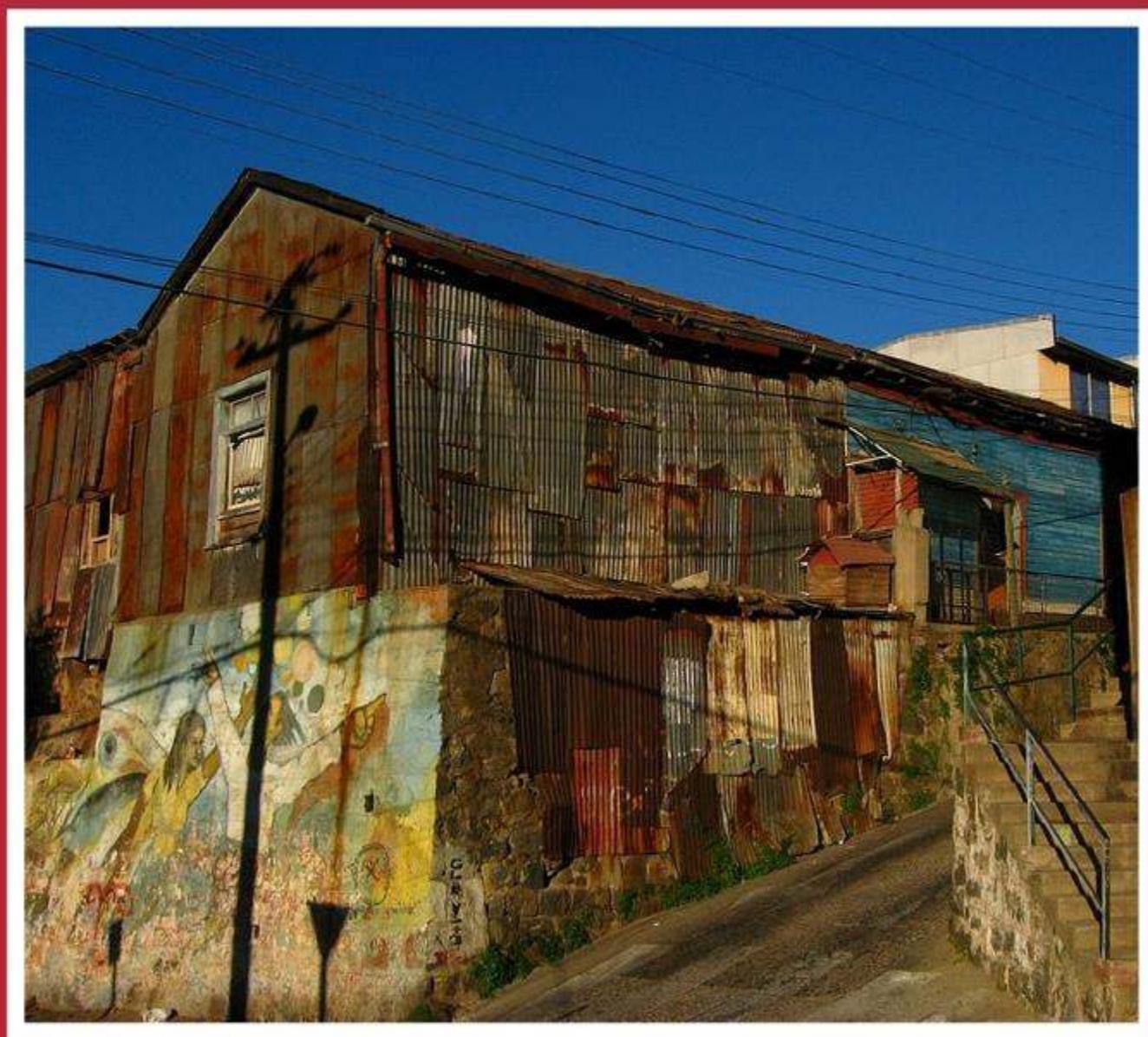


Políticas alternativas de vivienda en América Latina y el Caribe

Un paso más en el proceso de construcción de la Vía Urbana y Comunitaria hacia un Pacto Social Urbano alternativo



Alianza Internacional de Habitantes, Mayo 2013



Esta es una publicación de la AIH.

AIH

c/o Unione Inquilini, via Bettella, 2/ter 35133 Padova, Italia

info@habitants.org

www.habitants.org



Se alienta a reproducir los extractos tomados del texto de esta publicación, sin autorización adicional, siempre que se haga un reconocimiento pleno de la fuente.



Imprenta CHILAVERT - Calle Chilavert 1136, Barrio De Pompeya, Ciudad De Buenos Aires, Argentina

En 2002 la empresa "Libro de Ediciones Arte Gaglianone", atravesaba una dura crisis económica adeudando salarios a sus trabajadores y con una producción intermitente. La editorial fue una gráfica que en su mejor momento llegó a tener 45 trabajadores, alrededor de 1960 y era reconocida en el rubro de los libros de arte.

El intento de retirar una máquina por parte de la patronal produjo como respuesta la ocupación de la planta para evitar el vaciamiento.

Los trabajadores, ayudados por los trabajadores de IMPA, la asamblea barrial, jubilados, vecinos y estudiantes, resistieron dos desalojos y pusieron a funcionar la planta. En junio de 2002 se convirtieron, junto a Ghelco, en una de las primeras empresas expropiadas por el Gobierno de Ciudad de Buenos Aires. Hoy Chilavert es una empresa consolidada que ha incorporado nuevos trabajadores y diversificado su gama de productos. A los libros de arte ahora se le han sumado los libros "de lucha": diversos trabajos de organizaciones sociales y políticas, así como trabajos de distintos investigadores, que encuentran en la cooperativa un lugar donde publicar. Chilavert, como se la conoce, ha sido una de las empresas más activas en la solidaridad con otras empresas recuperadas y hoy en sus instalaciones funciona un centro cultural que se ha convertido en lugar importante en la vida del barrio.

Políticas alternativas de vivienda en América Latina y el Caribe

Un paso más en el proceso de construcción de la Vía Urbana y Comunitaria
hacia un Pacto Social Urbano alternativo

Alianza Internacional de Habitantes

Mayo 2013

Equipo responsable del Estudio:
Coordinador: Paul Maquet Makedonski
Cristina Reynals
Pedro Franco
Bartiria Lima da Costa
Cristina Almazán Villalobos,
Guillermo Rodríguez Curiel
con el apoyo de Mariella Tornago

Impresión:
Cooperativa Chilavert
Buenos Aires
Mayo 2013

Contacto: info@habitants.org

ÍNDICE GENERAL

Introducción

1. Ciudad y vivienda hoy en América Latina y El Caribe

- 1.1. Consideraciones generales, urbanización, pobreza, globalización
- 1.2. El Problema de la vivienda
- 1.3. La vivienda como bien de cambio
- 1.4. La dificultad de acceso al suelo urbano
- 1.5. Inseguridad de la Tenencia y desalojos forzosos
- 1.6. Políticas públicas ineficaces
- 1.7. El financiamiento de la vivienda
- 1.8. El paradigma chileno
- 1.9. El mejoramiento de barrios
- 1.10. La vivienda: Un problema que tiende a agravarse

2. Examen del problema de la vivienda en algunos países de la Región

- 2.1. Ecuador
- 2.2. Bolivia
- 2.3. Colombia
- 2.4. Brasil
- 2.5. Paraguay
- 2.6. Perú
- 2.7. República Dominicana
- 2.8. México
- 2.9. Argentina

3. Hacia nuevas políticas de suelo y vivienda

Bibliografía

Fracasadas las políticas fundadas en la vivienda-mercancía, ha llegado el momento de políticas alternativas basadas en la vivienda como derecho

La privatización de los servicios públicos; el incremento acelerado de los precios de las viviendas; los desahucios por vencimiento de hipoteca o retraso en el pago de alquiler; la expansión anómala de la edificación urbana, con un exceso de viviendas vacías y una presión extrema sobre el territorio; la situación crítica en la que se encuentran los sectores con menores ingresos, las minorías y la población considerada como ilegal; las expulsiones masivas por conflictos armados o desarrollo de mega proyectos, son algunas de las manifestaciones actuales del problema de vivienda, en el marco de políticas públicas desarrolladas con el enfoque del Estado como facilitador y subsidiario de la iniciativa privada.

La exaltación de la vivienda como mercancía ha enriquecido a unos pocos a costa del sufrimiento de la mayoría de la población y ha agravado la crisis de la vivienda, que afecta a más de 1000 millones de personas sin techo o que viven en viviendas inadecuadas, cifra que aumentará en 700 millones antes el año 2020¹. La vivienda como mercancía ha sido también la causa del estallido de la burbuja inmobiliaria y de la crisis financiera mundial.

El problema de la vivienda tiene características particulares de acuerdo a cada realidad concreta. Pero la filosofía general que está detrás de las políticas públicas es la misma en casi todos los países.

Dos polos que compiten con el mercado inmobiliario en respuesta a la crisis de vivienda son, por un lado, el modelo estatista chino, que crea nuevas ciudades en función de la programación económica instituida; y por el otro, el microcrédito, nacido y desarrollado en el subcontinente indio. En el primer caso, podemos ver las resistencias ante los desalojos forzosos y la reubicación de la población. En el segundo, sobre todo en las metrópolis de la India, observamos lo insuficiente que resulta el microcrédito como alternativa para hacer frente a las consecuencias de la inmensa transformación urbana en curso.

Por lo tanto, sino cambian estos enfoques, no habrá posibilidad real de resolver

¹ ONU-Hábitat estima que en los próximos años se necesitará alojar en todo el planeta a más de mil millones de personas, buena parte de ellas en situación de pobreza o pobreza extrema, en condiciones de desigualdad y que sobreviven bajo el yugo de un sistema para el cual la vivienda es un negocio antes que un derecho humano fundamental y una condición para el desarrollo.

la crisis de la vivienda. Por ello, las redes y movimientos sociales que trabajamos por hacer realidad una vivienda adecuada para las mayorías, tenemos la responsabilidad de promover alternativas que surjan de nuestra propia experiencia, pero que tengan como sustrato un enfoque global alternativo al enfoque neoliberal, basado en otra lógica, en otros presupuestos, en otra forma de abordar la realidad, que hagan posible políticas de vivienda fundadas en los derechos humanos y medioambientales, y en los habitantes concebidos como creadores y gestores de asentamientos humanos sustentables, y no como meros clientes-usuarios de un territorio.

Esto requiere capacidad de crítica, autocrítica e incidencia, que es un salto cualitativo de las luchas locales y globales de las organizaciones de habitantes y las redes de apoyo, capaces de fortalecer los espacios comunes de diálogo y actuación, es decir el camino de la Via Urbana y comunitaria. Con esta fuerza, podemos arraigar las alianzas con otros actores, sociales, académicos, institucionales, que comparten estos principios, fundamentando un Pacto Social Urbano alternativo en políticas exitosas de vivienda.

La Universidad Popular Urbana (UPU) ha favorecido este trabajo, cuestionando el aporte tradicional del saber elitista de la Academia y buscando un nuevo saber horizontal con lo/as pobladore/as, a través de un nuevo método que valora el encuentro de discursos para co-producir nuevos conocimientos. Se trata de un método para la producción colectiva de conocimiento científico que permite poner en diálogo a investigadores-teóricos-pobladores. El encuentro discursivo es uno de los componentes de dicho método, no como instancia metodológica para que el “sujeto” investigador substraiga conocimientos y saberes del “objeto” de estudio, sino como condición necesaria para la producción colectiva de tales saberes y conocimientos. Se trata de aquella instancia en que ambos términos se re-unen para llevar a cabo un proceso de investigación conjunta, unos con otros, una convergencia dialógica en la cual se promueve una forma de conocimiento más directamente apropiable por parte del actor social en tanto éste participa como productor del mismo, como coproductor².

Así la sociedad civil podrá tener herramientas eficaces para reclamar la formulación de políticas de vivienda con un enfoque social y participativo a través, en particular, las cooperativas de habitantes, las community land trust o la producción social del hábitat.

En varios continentes ya se viene adoptando un enfoque sistémico alternativo para abordar la problemática de la vivienda. Destacamos, por ejemplo, las luchas que se oponen al retiro del sector público y a la comercialización del

2 Bialakowsky, A.L.; Costa, M. I.; Patrouilleau, M. M.; Martínez Schnaider, R.; López, A. L. (2006), "Capitalismo y método. Alternativas de la coproducción investigativa", en Revista Lavboratorio, Año VII, Nº19, Otoño/Invierno, Buenos Aires

sector de vivienda social, motivadas por el fiscal compact ⁽³⁾ en Europa, y el fiscal Cliff ⁽⁴⁾ en EE.UU, recetas neoliberales para salir de la crisis global.

Un cambio de perspectiva es cada vez más urgente también en el continente africano y sus distintas regiones, las distintas Áfricas, donde se está produciendo una urbanización masiva con un mercado inmobiliario insostenible; ante lo cual los barrios precarios que resisten a los desalojos aumentan y demandan una política de vivienda cuantitativa y cualitativamente distinta, capaz de adecuarse al reto del proceso actual de urbanización.

En lo que concierne a América Latina y El Caribe, nuestra región ha experimentado en las últimas décadas un importante proceso de urbanización en el marco de una globalización que ha promovido el crecimiento económico pero que tiene en su raíz una distribución fuertemente inequitativa del ingreso, y que profundiza las brechas sociales existentes. Una consecuencia es el agravamiento del problema de la vivienda de los sectores de menores ingresos, siendo ésta concebida no como un servicio, un derecho o un medio de realización humana, sino exclusivamente como un bien de cambio susceptible de ser comprado y vendido libremente en el mercado.

Las familias pobres no pueden acceder al mercado formal y deben recurrir a salidas no convencionales. Más aún, teniendo en cuenta que las posibilidades de acceso al suelo urbano por parte de los pobres son limitadas debido a que el mercado formal de tierras está orientado a sectores de ingresos medios y altos: las mejores tierras para urbanizar son acaparadas por las empresas inmobiliarias, obligando a las familias de menores recursos a localizarse en emplazamientos inadecuados. Las propias políticas de vivienda social suelen realizar sus proyectos en áreas de escaso valor urbano produciendo o consolidando condiciones de exclusión y de precariedad. Lo que explica por qué las familias que habitan en asentamientos precarios han aumentado significativamente, incrementándose al mismo tiempo la inseguridad de la tenencia y los desalojos forzosos. De acuerdo con cifras de la CEPAL, los segmentos sociales C, D y E sumaban hace unos 10 o 15 años entre el 55% y el 60% del total de la población de la región. Esta situación no ha variado significativamente hoy en día. Aquellos que carecen de una vivienda adecuada son sino de una proporción significativa de la población. Es necesario recalcar que las iniciativas no convencionales pueden -y en efecto muchas veces son- aprovechadas por traficantes de terrenos, que ofrecen alternativas en apariencia atractivas y de bajo costo, pero que a la postre resultan costosas para el usuario e inconvenientes para la ciudad. En la actualidad una parte del mercado de

3 Políticas de recortes de los presupuestos públicos para respetar los parámetros de adhesión a la Unión Europea, lo que está destruyendo las políticas sociales, en particular de vivienda de los países endeudados.

4 En EE.UU., se desarrolla una feroz batalla para la solución del "fiscal cliff": Mientras que los republicanos quieren reducir los gastos del presupuesto público, especialmente para las políticas sociales, los demócratas proponen aumentar los impuestos para los más ricos

tierras está dominado por traficantes que actúan en concordancia, con la anuencia e incluso la complicidad de autoridades locales, policías, jueces, partidos políticos.

En una reciente publicación el Banco Interamericano de Desarrollo⁵ señala que, no obstante que en las últimas décadas han habido avances en materia de vivienda -como por ejemplo la provisión de agua y energía-, de las 130 millones de familias que viven en ciudades, cinco millones todavía comparten la vivienda con otra familia, tres millones viven en viviendas irreparables y 34 millones carecen de títulos de propiedad, agua potable, saneamiento, pisos adecuados o espacio suficiente; muchas de estas viviendas están situadas en barrios que carecen de facilidades urbanas. De acuerdo a los datos que proporciona el mismo estudio, en la última década el déficit antes que reducirse se ha incrementado y su componente principal, el déficit cualitativo, ha subido desde el 60% del total que representaba en los años 90 hasta significar el 83% del total del déficit para el 2009.

Los pobres son los que más sufren el problema: Según la CEPAL al año 2008 había en la región unos 30' 500,000 hogares pobres y 15'000,000 de hogares en pobreza extrema, por 93 millones de hogares no pobres, que tienen alguna posibilidad de resolver sus problemas de vivienda en el marco de un mercado que funcione en forma eficiente. Esos 45 millones de hogares pobres y muy pobres no acceden al mercado formal de la vivienda, viven alojados o en viviendas improvisadas, con materiales precarios, hacinados, sin infraestructura y sin seguridad de la tenencia.

El BID justifica la ineficiencia de las políticas de vivienda señalando:

- a) Que existen fallas en el mercado de la vivienda que es necesario afrontar, sobre todo en lo que se refiere a los altos costos de la vivienda y a la dificultad para acceder a créditos hipotecarios debido a factores tales como tasas de interés altas e informalidad de los usuarios potenciales.
- b) Que el sector privado es renuente a construir viviendas de bajo costo debido a que mantiene dudas acerca de la rentabilidad del negocio, a las limitaciones crediticias de las familias, al alto costo de la tierra y de la urbanización, a las regulaciones excesivas y los altos costos de registro de propiedad. En la región, la vivienda más barata ofrecida por el sector privado sin subsidios a la construcción, se situó en torno a 24 mil dólares en el 2010.
- c) Que los programas de ahorro, bono y crédito no llegan a los más pobres porque estos tienen poca posibilidad de ahorro y muchas veces no pueden acceder a un crédito bancario por diversos motivos.

⁵ Un Espacio Para el Desarrollo: Los Mercados de Vivienda en América Latina y El Caribe", César Patricio Bouillon, Ed.BID 2012

Para enfrentar estos problemas de vivienda, el BID plantea adoptar políticas flexibles con un enfoque facilitador, orientadas a las clases medias y a los sectores de bajos recursos, corrigiendo aspectos que hacen a este enfoque ineficiente:

- a) Alentar la construcción de viviendas de menor costo otorgando facilidades al sector privado y disminuyendo las limitaciones a la expansión de vivienda formal en materia de urbanización, construcción y financiamiento;
- b) Propender a la disminución de los intereses en los créditos hipotecarios y abordar el problema derivado de que muchos de los potenciales usuarios son informales;
- c) Mejorar la eficiencia en la implementación de los programas ahorrando costos en beneficio de los usuarios;
- d) Promover la vivienda en alquiler;
- e) Considerar el aspecto cualitativo del déficit y no sólo el cuantitativo;
- f) Llevar a cabo intervenciones y reformas regulatorias que mejoren el funcionamiento de los mercados de tierras.

Este enfoque facilitador debe entenderse, a decir del BID, como la promoción de la ampliación de terrenos urbanos dotados de servicios, la provisión de infraestructura, el acceso al crédito para la construcción y compra, la existencia de regulaciones realistas relativas al uso de la tierra que reflejen la voluntad y disposición a comprar vivienda, y el acceso a materiales y servicios de construcción.

De manera más específica, para los sectores de bajos recursos el BID propone:

1. Evaluar la importancia de la vivienda incremental y el papel positivo de las instituciones del micro financiamiento (préstamos pequeños de corto plazo para compra de materiales y construcción progresiva).
2. Potenciar las experiencias de mejoramiento de barrios. El estudio señala que aunque la mayoría de gobiernos de la región no cuenta con políticas orientadas a abordar las causas del surgimiento de asentamientos informales y barrios marginales, sí tienen programas para ayudar a las familias ya establecidas, entre otros, expedición de títulos y mejoramiento de barrios. Según el BID estas políticas tendrían un alto potencial para acelerar las inversiones de las familias en sus viviendas, con el consecuente impacto positivo en su bienestar.
3. Evaluar la experiencia chilena que otorga subsidios integrales focalizados a las familias más pobres.

De esta manera, el Banco Interamericano de Desarrollo coloca una vez más la solución del problema de la vivienda en manos del capital privado y de la banca

comercial, a los que pretende otorgar mayores facilidades y más seguridad, lo que teóricamente reduciría el precio de las viviendas y haría más accesible el crédito hipotecario. Y para los sectores de menores recursos reduce sus expectativas al poner énfasis en el desarrollo de programas de mejoramiento de barrios, alentar la autoconstrucción y el microcrédito, e incrementar los subsidios para los más pobres. Si examinamos la situación más de cerca, observamos que la mayoría de países ya cuenta con programas que tienen como componente fundamental el subsidio. Estos programas abordan sólo a una pequeña parte del déficit habitacional, no están dirigidos a los más pobres, exigen al usuario contar con un trabajo fijo e ingresos permanentes, y arrojan como producto de manera principal viviendas terminadas, mal localizadas y de baja calidad.

Como consecuencia, la gran mayoría de familias pobres de la región aborda el problema de la vivienda por su cuenta, sin participación del Estado, valiéndose de recursos económicos escasos, no siempre con criterios claros de planificación, pero con una gran espíritu cooperativo y solidario, capaz de movilizar otros recursos y otras voluntades, inimaginables en un plano netamente comercial. Pero no sólo eso. Enrique Ortiz dice con acierto⁶ que la vivienda como proceso “autogestivo” parte de un concepto diferente de la noción de recursos, que enfatiza, por ejemplo, las habilidades y el apoyo mutuo, el tipo de materiales, el uso del tiempo; es un bien potencialmente abundante y no escaso y caro como lo es la vivienda convencional; y puede posibilitar atender a más familias de bajos ingresos, lograr una producción masiva, orientar mejor los subsidios, bajar su monto, y lograr períodos más cortos de recuperación.

El fracaso de las políticas de vivienda obliga a un cambio radical del rumbo que recoja estas experiencias y que haga de este acervo cultural una fortaleza para los países de la región. Pero, toda vez que la vivienda constituye una inversión para el desarrollo y un derecho humano inalienable como lo son el agua o la salud, el Estado no se puede inhibir de su responsabilidad y dejar todas las soluciones libradas exclusivamente al vaivén de las fuerzas del mercado, del capital privado que, por naturaleza, busca optimizar sus ganancias y aminorar los riesgos de inversión.

Objetivos, productos esperados, modelos de gestión, estrategias de intervención, formas de financiamiento, son, en ese sentido, algunas interrogantes claves que deben resolver las políticas públicas de tierra y vivienda.

Por estas razones, es esencial desarrollar un trabajo de conocimiento, hecho de intercambio de experiencias concretas, verificación de la eficacia de las distintas estrategias, construcción de propuestas comunes que ofrezcan respuestas adecuadas a nivel local y teniendo una incidencia política global.

⁶ “El Camino Posible, Producción Social del Hábitat en América Latina”, Trilce – CCS, Montevideo 2012

Esto es posible mediante la combinación de las luchas locales con las luchas y la solidaridad internacional.

Con este enfoque, desde América Latina y El Caribe hemos iniciado un camino de convergencias en esta perspectiva.

El pequeño trabajo que presentamos se orienta en esta dirección. Es el producto de una serie de intercambios, de conocimientos mutuos, de análisis y de reflexiones que deben ser enriquecidos por todos y por todas para que pueda tener aplicabilidad práctica en los distintos países del continente.

Un trabajo que quiere también ser un incentivo para animar a los compañeros de otros continentes a trabajar en la misma perspectiva: luchar por políticas que favorezcan la salida de la mayor parte del sector de la vivienda del mercado, para que así sean capaces de alojar dignamente a mil millones de personas.

1.1. Consideraciones generales

América Latina y El Caribe han experimentado en las últimas décadas un marcado proceso de urbanización. En los años noventa, la población urbana de la región⁷ era 71% del total, habiendo llegado en el primer lustro del siglo XXI a ser el 75%⁸. Se espera que llegue a representar hasta un 85% para el año 2025. 42% de esta población habita en 49 ciudades de un millón o más habitantes. Entre las principales, Sao Paulo (17.7 millones), México (17.4), Buenos Aires (11.2), Río (10.8), Lima (8.3), Bogotá (8), Santiago (5.3) y Belo Horizonte (5.3)⁹.

Esta "megalopolización"¹⁰ guarda relación con dos hechos. Por un lado, la situación de precariedad y pobreza rural, que va de la mano con la esperanza de que la gran ciudad permita mejorar las condiciones de vida, sobre todo en materia de salud, servicios básicos, educación y empleo. Por otro lado, la importancia económica, social y política que han alcanzado las grandes ciudades, y la influencia que ejercen sobre el conjunto de los países más allá de los límites políticos y administrativos formalmente establecidos. Este hecho se refuerza en el marco del proceso actual de globalización.

El arquitecto Carlos De Mattos¹¹ sostiene que el fracaso de los intentos de planificar de manera centralizada el desarrollo económico y social en el contexto de la revolución tecnológica y de las comunicaciones, creó condiciones favorables para una consolidación de las recetas del liberalismo económico a

7 Entendida como aquella que vive en asentamientos humanos de dos mil o más personas.

8 390 millones de personas, mientras 127 millones que vivían en el campo. Cepal, 2004

9 Un caso particular es el del distrito de San Juan de Lurigancho en Lima, que por sí sólo tiene hoy día aproximadamente un millón de habitantes.

10 De acuerdo a la definición de Pierre Veltz ("Mundialización, Ciudad y Territorios: La Economía de Archipiélago", Economie en Liberté, París PUF feb. 1996) la metropolización puede ser entendida como la concentración de riqueza de grandes aglomeraciones cada vez más extendidas. Está asociada con el gigantismo taylorista de la economía, adaptado al territorio, piramidal y jerárquico -como la empresa- donde existe un lugar de comando: la Metrópoli.

Para Philippe Haeringer ("La Mégapolisation du monde: "Du concept des villes à la réalité des mégapoles", en Geografía y Culturas l'Harmattan No. 6 junio 1993, pp. 3-14), la metropolización se refiere a un proceso de polarización de contenido sobre todo económico y político en el que se pueden identificar centros hegemónicos, como aquellos surgidos a partir del siglo XIX que poseían territorios en ultramar. La noción de megalópolis por el contrario, se relaciona no tanto con la funcionalidad jerárquica de la ciudad sino con su crecimiento exponencial más allá de cualquier sinergia regional. Según Haeringer, la Megalopolización es un torrente demográfico generalizado, la dimensión millonaria de la ciudad, su ser como lugar que no tiene confines. Ese es el sentido básico que queremos expresar en este estudio. Por eso preferimos utilizar el término megalopolización. Aunque también es cierto que la hegemonía que ejercen muchos centros importantes en América Latina y El Caribe sobre el territorio nacional hace que no sea gratuito llamar a este fenómeno "metropolización".

11 "La Tercera revolución urbana en América Latina: ¿Hacia lo Urbano Descentralizado?" X Seminario Internacional Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Querétaro Mayo 2008.

nivel planetario, permitiendo la elevación de las ganancias y garantizando que no se perturbe la apropiación de los beneficios.

Desde mediados de los años ochenta, el mercado asumió de manera cada vez más decidida la regulación de los procesos económicos y el capital privado el papel de principal protagonista del crecimiento. La revolución tecnológica y de las comunicaciones, que extendió el horizonte territorial del capitalismo a nivel mundial, indujo a "una progresiva des-fronterización económica de los territorios nacionales mediante la aplicación de políticas de liberalización económica, de la cual la apertura externa generalizada constituye un componente central"¹².

Las principales consecuencias de estos cambios han sido una creciente territorialización de la economía y la localización de las actividades e inversiones en las ciudades que ofrecen mayores ventajas. Según Saskia Sassen¹³, retomada por Mattos, esta nueva dinámica económica urbana no busca tanto la conexión con el entorno sino que prioriza la relación con múltiples lugares especializados concretos: "la globalización desterritorializa al mundo, lo divide en fragmentos, a los que da autonomía como sistemas locales, para después someterlos a sus reglas"¹⁴.

Cada ciudad pugna por ser parte de la nueva configuración global, y consolida la división entre sectores modernos capaces de insertarse y de competir en el mundo globalizado y otros que deben replegarse a la economía de subsistencia o a la producción en el pequeño mercado local. Esta fragmentación espacial va de la mano con la segregación de los sectores de menores ingresos hacia los extramuros de los espacios globales de las ciudades, donde surgen nuevos bolsones de pobreza que albergan a la población "no funcional" a los procesos de articulación con los circuitos globales.

Esta globalización, tal como está planteada, lleva a un incremento de la pobreza urbana que se agrega a la pobreza tradicional producida por la migración de familias que llegan del campo a la ciudad y que no encuentran en ella una fuente de empleo adecuado. Pero la pobreza en América Latina y El Caribe tiene que ver también con el hecho de que esta región cuenta con la peor distribución del ingreso de todo el mundo. Tanto es así que el propio Banco Mundial señala que la principal preocupación que tiene con relación al patrón de desarrollo económico y social de la región no es la pobreza en sí, si no la forma en que está distribuido el ingreso¹⁵: el 10% más rico es dueño de casi la mitad de la riqueza. Y agrega que con sólo una pequeña mejoría en las relaciones de equidad (una reducción de uno o dos puntos en el Coeficiente de Gini) se lograría reducir la pobreza en la misma escala que lo harían muchos años de

12 Ibid

13 "La Ciudad Global", 1999

14 "Transformaciones económicas y reorganización territorial en la Región Metropolitana de Madrid"; EURE, Santiago, No. 80, Mayo, pp. 141-16, Michalet C.A.; 2004, citado en De Mattos.

15 Ver a este respecto: "El Talón de Aquiles de América Latina: El estado del debate sobre la desigualdad", Florencia Jubany y Judy Meltzer, FOCAL, documento de Política, Foundation for the Américas, 2004.

crecimiento económico. En esta misma línea, la CEPAL y el PNUD sostienen que casi la totalidad de los países de América Latina podrían alcanzar el objetivo del milenio de reducir a la mitad la pobreza para el 2015, si los márgenes de desigualdad se redujeran un 4%, aún si su crecimiento anual del PIB per cápita fuera inferior al 3%.

En cualquier caso, la pobreza es un fenómeno incontrastable en la mayoría de los países de la región. Según Camilo Arraigada¹⁶, 3 de cada 5 personas viven en situación de pobreza. Se trata, dice, principalmente de una pobreza económica¹⁷ antes que de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Así, por ejemplo, las NBI de saneamiento son menores a la pobreza económica en el área urbana de varios países de distinta situación social (Chile, Colombia, Honduras, México, Venezuela, Ecuador y Nicaragua). No obstante su importancia supera a la pobreza económica en las ciudades de Bolivia, Paraguay, Brasil y Uruguay.

Esta situación de pobreza está estrechamente relacionada con la situación laboral y la falta de empleos adecuados en el sector convencional de la economía, lo que lleva a que la mayoría de personas obtenga sus ingresos en el sector informal. A fines de la década de los noventa, 48 de cada 100 trabajadores urbanos de la región trabajaban en el sector informal. De estos, 32 correspondían al sector de sobrevivencia y habitaban ya sea en asentamientos irregulares en sus distintas modalidades, o bien en asentamientos regulares pero que tenían como rasgos comunes la poca participación en los bienes y servicios y en la infraestructura de la comunidad, la segregación en el mercado del suelo y la falta de los recursos necesarios para llevar a cabo emprendimientos o iniciativas de desarrollo.

Como consecuencia de esta situación, podemos observar:

- **Las prácticas no convencionales** crecen significativamente en todos los ámbitos en las ciudades de la región¹⁸.
- **La "urbanización de la pobreza"**, (asentamientos humanos irregulares localizados en zonas de riesgo, inseguros, de difícil acceso, sin servicios, donde abundan las viviendas precarias).
- **La agudización de los problemas sociales urbanos**, incluyendo el debilitamiento de las regulaciones para la coexistencia social, el crecimiento de los niveles de violencia y de criminalidad, y la ingobernabilidad de algunas ciudades. Este fenómeno se puede explicar desde diversas perspectivas:
 - las diferencias en los niveles de ingreso;

16 "Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano", CEPAL, Octubre 2000, Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 27.

17 Medida a partir de una línea de pobreza según la cuál son pobres las personas pertenecientes a los hogares cuyo ingreso per cápita es insuficiente para sustentar una canasta básica de consumo.

18 Utilizamos el término no convencional y no "informal", que contiene un fondo valorativo negativo para la administración pública.

- la poca protección al habitante por parte del Estado ante -por ejemplo- las privatizaciones y desregulaciones;
 - la frustración de expectativas;
 - la transculturización;
 - la segregación espacial y la diferencia en infraestructura física y social entre áreas de una misma ciudad que combina con una integración funcional motivada por la movilidad que impone la gran ciudad;
 - la privatización de espacios públicos y de la vida social urbana y el incremento de la discriminación en esos espacios, donde los pobres no son admitidos, o lo son pero "bajo sospecha".
- ▣ **La depredación del ambiente.** La cantidad de desechos sólidos que se generan diariamente, la energía consumida y los alimentos que necesita la población están haciendo que hoy por hoy los países enteros vivan para satisfacer las demandas de las grandes ciudades, lo que genera importantes pasivos ambientales y peligrosos desequilibrios del ecosistema.
 - ▣ **El deterioro anímico y psicológico de la población.** Existe una relación entre hábitat, pobreza y salud mental, con consecuencias que sufre el individuo en una ciudad agresiva que suscita desconfianza.
 - ▣ **El incremento de los problemas de la vivienda** sobre todo para los sectores de menores ingresos.

Ante la evidencia empírica de estos problemas, el discurso oficial de las organizaciones multilaterales es ambiguo. Por un lado, alienta y promueve el desarrollo sostenible. Recordemos lo dicho en la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos - Hábitat II, realizada en Estambul en 1996: "El desarrollo sostenible es indispensable para el desarrollo de los Asentamientos Humanos"; "Los Asentamientos Humanos se planificarán, desarrollarán y mejorarán teniendo plenamente en cuenta los principios del desarrollo sostenible y todos sus componentes"; "Nos comprometemos a conseguir que los Asentamientos Humanos sean sostenibles en un mundo en proceso de urbanización".

Por otro lado, los organismos multilaterales promueven la "competitividad" y la competencia entre ciudades a fin de aprovechar mejor las oportunidades que ofrece el contexto. Por "ciudades competitivas" se debe entender ciudades que han logrado reducir los costos para las inversiones, y que ofrecen ventajas para el ingreso de capitales. Este concepto considera variables tales como tiempo de desplazamiento, disponibilidad de energía y de transporte seguro a bajo costo, acceso al financiamiento, disponibilidad de mano de obra calificada, entre otras. También considera variables ambientales a fin de evitar fenómenos perjudiciales para la buena marcha de los negocios.

En torno a este tema, refiriéndose a la ciudad de México, Ricardo Hernández ("Instrumentos de reposicionamiento: del City marketing al Partnership y el

evento detonador"¹⁹) hace la siguiente reflexión: "La Ciudad es empaquetada y vendida como mercancía y se hace competitiva para los inversionistas en función de su interés inmobiliario o especulativo, sin ninguna estrategia para distribuir equitativamente los bienes y servicios en los que se invierte. La Ciudad se ofrece como una oportunidad para quienes tengan fondos para comprarla, incluyendo a aquellos ciudadanos que vistos como clientes potenciales son atraídos por la oferta de bienes y servicios subsidiados. Como lo indica Hernández Sotelo "los economistas han criticado la creciente moda por promover competitividad, argumentando que esto no es más que una posición mercantilista de comercio, además de que éste es un atributo de la compañías y no de las ciudades, regiones, países o continentes".

Ahora bien, en principio la sustentabilidad²⁰ de las ciudades no tendría por qué ser contradictoria con la productividad (se podría decir incluso, que a la larga aquella es una condición fundamental para esta). Ello no obstante, la dinámica real del capital toma en cuenta la sustentabilidad sólo en casos extremos cuando la ciudad ha alcanzado un punto máximo de saturación. Ejemplo de ello son, entre otros, las grandes obras de modernización que se llevan a cabo en Santo Domingo (en la costa y sobre el eje que une el aeropuerto con la capital); en la ciudad colonial de Querétaro, en México, hoy conurbada como sub centro industrial del DF; o en Cartagena de Indias, en Colombia, donde las inversiones en el rubro del turismo amenazan con romper el equilibrio ecológico del espacio que da cobijo a estas inversiones.

Un caso particularmente de las ciudades latinoamericanas lo constituye Brasil, compuesto por 37 grandes aglomerados urbanos, constituidos por regiones metropolitanas y capitales con fuerte capacidad de polarización del territorio nacional y de organización de redes y subredes de ciudades, donde residen aproximadamente 76 millones de personas (45% de la población nacional) y que concentran el 61% de la renta nacional. Entre estos 37 aglomerados, existen 15 Metrópolis. Según el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidad Federal do Rio de Janeiro²¹, se trata de un sistema urbano que "concentra un número importante de desafíos a ser enfrentados, en forma de pasivos resultantes del modelo de urbanización organizado esencialmente por la combinación entre las fuerzas de mercado y un Estado históricamente permisivo con todas las formas de apropiación privatistas de la ciudad".

19 Artículo elaborado para el 2° Diplomado "El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión", México, 2003, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, p. 10. Citado en: "La Ciudad como mercancía y el ciudadano como cliente", Martha Delgado Peralta, Abril 2005.

20 Entendemos como ciudad sustentable la capacidad que ésta tiene para reproducirse garantizando condiciones de vida adecuadas, sin sobrecargar los recursos fundamentales, de los cuales depende. Ella implica por tanto patrones de desarrollo y estilos de vida, que permitan resolver las necesidades de las actuales generaciones sin comprometer la posibilidad de que las próximas puedan también satisfacer las suyas.

21 Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Natal, Goiânia e Maringá. Proposta de trabalho 2009-2013. Coordinación general: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. Septiembre 2008.

Entre estos pasivos recalca el de la movilidad y llama la atención acerca de lo alarmante que son los datos más recientes que se tienen sobre la ciudad de Sao Paulo, donde el 3 de abril de 2008 el índice de congestión llegó a marcar 229 kilómetros. Como es de esperar, las consecuencias de esta irracionalidad no alcanzan a todos por igual. "En Sao Paulo -dice el informe- las grandes empresas transitan por encima del infierno del tránsito de la más grande metrópoli de América del Sur desplazándose por medio de la tercera mayor flota particular de helicópteros del mundo".

La presión por la ocupación de áreas centrales, como otro problema que se presenta en las ciudades brasileras, sería consecuencia de las transformaciones del mercado de trabajo ocurridas en los años 80 y 90. Sus principales categorías son el crecimiento de la ocupación precaria, informal o transitoria, especialmente en el sector de servicios personales y domésticos, y el colapso de las formas de provisión de vivienda. Una de las principales características de la dinámica socio territorial en las metrópolis es el conflicto por la centralidad en la ocupación y uso del suelo urbano. Los barrios pobres son su expresión más evidente.

Las características de las viviendas precarias son la construcción en suelos no propensos a una función residencial y la densidad de ocupación de la vivienda. En muchos casos las familias de bajos recursos destinan una parte sustancial de sus ingresos para viviendas de alquiler.

Los barrios pobres de Sao Paulo, por ejemplo, muestran una gran inestabilidad en el tipo de tierra ocupada. Maricato (1996) estima que el 49,3% de los barrios marginales de Sao Paulo se encuentra en el borde de la corriente, el 32,2% en tierras propensas a inundaciones, el 29,3% fueron construidas en terrenos con fuerte pendiente y 24,2% en tierras sujetas a la erosión.

Junto a este conflicto, las ciudades brasileñas concentran también los aspectos más dramáticos de la crisis social evidente en la exacerbación de la violencia urbana. Los datos sobre la delincuencia violenta en las ciudades brasileñas son tan impresionantes que han llevado al historiador Luís Mir (2004) a acuñar la frase de "ciudades de la muerte":

En la mayoría de países de la región, la respuesta a estos problemas que han sido someramente reseñados ha sido reforzar los sistemas públicos y privados de seguridad, al punto de hacer las ciudades intransitables; y llevar a cabo programas de alivio a la pobreza promovidos por los organismos multilaterales, que hace tiempo perdieron la esperanza de que ella pudiera ser erradicada. En este último caso se propende a un desarrollo local en el que los pobres gestionen sus propios servicios, sea por vía de las municipalidades o privatizándolos.

Deuda externa y políticas sociales

A los problemas antes reseñados es necesario agregar uno muy importante que todavía significa un gran peso para muchas economías de América Latina y El Caribe: la deuda externa. En general, como se sabe, la deuda externa en los países pobres que en 1970 ascendía a 73 millones de dólares, había subido en 1999 a 2.573 millones, 34% del Producto Bruto Interno (PBI) de los países del Tercer Mundo. Los principales acreedores son bilaterales -países representados por el "Grupo de los 8"- y organismos multilaterales o Instituciones Financieras Internacionales (IFI), principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). También tienen una creciente importancia los acreedores privados bajo la figura de la compra de bonos de deuda pública.

Como consecuencia del crecimiento espectacular de monto de la deuda, especialmente multilateral (544% entre 1980 y 1997) el monto correspondiente al servicio de deuda se hizo insostenible. Si bien el problema ha logrado reducir su centralidad en algunos países gracias a diversas operaciones financieras de los países latinoamericanos, sigue siendo una limitante de las políticas públicas, especialmente en El Caribe donde la deuda externa aún significa un monto mayor al 40% del PIB. Esta situación limita la inversión pública en sectores sociales esenciales, tales como educación, acceso a la sanidad y al agua potable o vivienda, poniendo en cuestión las posibilidades de alcanzar las metas del milenio.

El informe de Anoop Singh (Director del Departamento Hemisferio Occidental del FMI) "El contexto mundial y las perspectivas regionales para América Latina y el Caribe", demuestra que los países mantienen índices muy altos de endeudamiento y lo que es más grave, que destinan parte importante del presupuesto nacional a pagar el servicio de la deuda, pago de intereses y compra de deuda - amortización - , lo que va en detrimento de las inversiones en programas sociales e infraestructura. Según cifras de la CEPAL²², entre 2002 y 2004 la transferencia neta de recursos realizada por los países de América Latina alcanzó 153.191 millones de dólares. Esta cantidad superó en 45.15% a los 105.535 millones de dólares que ingresaron por medio de inversión extranjera directa. De esta manera, los gobiernos destinaron en este período entre el 40 y 65% de sus presupuestos para el pago del servicio de deuda.

Examinando algunos ejemplos, en República Dominicana el total de la deuda pública es de US\$8,327 millones²³, equivalentes al 25.4% del PIB. Esa deuda está compuesta por US\$7,211 millones en compromisos externos y US\$116 millones en deuda interna. Para el 2012 se considera que la deuda del gobierno central creció enormemente, pasando a más de 20 mil millones de dólares, de los cuales 12 mil millones constituyen deuda externa, la mayor parte con Estados Unidos, la Unión Europea y Venezuela. Es un caso representativo de la

22 Castro Soto, Gustavo: "La Deuda Externa". Publicado el 19/10/2005 en la web de Ecoportal: http://www.ecoportal.net/Temas_Especiales/Economia/La_Deuda_Externa

23 Cifras de 2008, en prensa: declaraciones del entonces Secretario de Hacienda, Vicente Bengoa, al periódico Listin Diario (15/02/2009)

situación en El Caribe y Centroamérica, donde la problemática es especialmente aguda. En Panamá, en el presupuesto 2006 los intereses, comisiones y amortizaciones de la deuda externa e interna sumaron 1.712 millones de dólares, lo que equivalió al 25% del total de gastos previstos, cifra que limita el desarrollo social, toda vez que duplica el monto en inversiones públicas programadas y excede con creces los fondos destinados a programas de fomento a la producción, la construcción de escuelas, hospitales y obras de infraestructura. El Salvador, por su parte, está haciendo esfuerzos para disminuir el porcentaje de deuda sobre el PBI que se disparó luego de los terremotos del 2001. Hasta el 2000 la deuda ascendía al 30% del PBI, y dos años más tarde llegó al 40%. Para 2006 llegó al 39.8%, mientras que la política de endeudamiento apuntaba a bajar hasta un 38.5% esta cifra al cierre del quinquenio 2004-2009 y a bajar el monto de servicio de la deuda con respecto a los ingresos corrientes. Pese a ello y a múltiples préstamos adquiridos para honrar esa deuda, para el 2011 la deuda total de este país representaba el 47,9% del PBI, según información del Banco Mundial.

En los países de Sudamérica, en tanto, la situación sigue siendo preocupante. Según el Banco Mundial, la deuda total del Gobierno brasilero es del 52,8% de su PBI, mientras que en el caso de Colombia llega al 52,7% y en el de Uruguay al 46,8%. Venezuela, por su parte, de acuerdo a cifras del Ministerio de Economía, en el 2005 tuvo un servicio de la deuda del orden del 6.4% del PBI, habiendo disminuido al 5% en 2006. México ha disminuido su deuda con respecto al PBI. Entre 1995 y 2004 esta relación cayó 20 puntos porcentuales al pasar de 45.7 a 25%. La estrategia de no aumentar el endeudamiento externo dio como resultado un cambio en la estructura de la deuda pública, por lo que a partir de 2001 la deuda interna supera a la externa.

Esto no significa necesariamente que México presente superávit en sus cuentas públicas, ya que el presupuesto experimenta un fuerte incremento de gastos corrientes que se financian con excedentes del petróleo y deuda pública (a pesar de que la legislación lo prohíbe y establece que sólo se utilizará la emisión de deuda para obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos)²⁴.

Cabe señalar la experiencia de Ecuador, país que logró una reducción notable de su servicio de deuda luego de que el Gobierno instalara una comisión que realizó una Auditoría de la Deuda Externa para identificar posibles actos de corrupción cometidos en el pasado durante la adquisición de la misma, así como la llamada "deuda odiosa" (adquirida, creada y utilizada contra los intereses de los ciudadanos del país, por ejemplo durante los gobiernos dictatoriales o de facto). La comisión identificó que una gran parte de la deuda de gobiernos anteriores era ilegítima, especialmente los contratos de deuda del año 2000. El Gobierno de Rafael Correa declaró el cese de pagos del 70% de la deuda de Ecuador en bonos. Ante ello, acreedores o tenedores de bonos sacaron al mercado, con valores muy bajos -sobre el 20% de su valor-, los bonos de deuda ecuatoriana. Ecuador, de forma secreta, utilizó 800 millones de dólares para

24 Ver Proyecto de presupuesto 2006.

comprar 3.000 millones de su propia deuda, lo que supuso una reducción de su deuda real y de los intereses lo que pudo suponer un ahorro de unos 7.000 millones de dólares.

1.2. El problema de la vivienda

En el contexto que hemos descrito, uno de los problemas más agudos es el de la vivienda que afecta a más de una tercera parte de familias de América Latina y el Caribe que viven en ciudades. Alrededor de 21 millones de hogares carecen por lo menos de un servicio básico, mientras que el 25% de la población urbana de la región vive en asentamientos informales²⁵.

El déficit total de vivienda en la región creció entre las décadas del 90 y 2009 de 38 a casi 54 millones. De acuerdo a estudios de la CEPAL, el componente principal continúa siendo el déficit cualitativo, tanto a nivel urbano como rural, que alcanzó en 2009 el 83% del total; en los años 90, bordeaba el 60.

DEFICIT DE VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

DEFICIT TOTAL AL/C 2009

Déficit Total de Viviendas		Déficit Cuantitativo		Déficit Cualitativo	
Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
53,978,098.00	37.00	8,753,205.00	6.00	45,224,893.00	31.00

DEFICIT URBANO AL/C 2009

Déficit Total de Viviendas Urbanas		Déficit Cuantitativo		Déficit Cualitativo	
Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
41,846,153.00	32.00	7,846,153.00	6.00	33,999,999.00	26.00

DEFICIT RURAL AL/C

Déficit Total de Viviendas Rurales		Déficit Cuantitativo		Déficit Cualitativo	
Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
9,070,512.00	60.00	755,876.00	5.00	8,314,636.00	55.00

Fuentes: "Un Espacio Para El Desarrollo: Los Mercados de Vivienda en AL/C", César Patriocio Bouillon, editor, p 27 / Anuario Estadístico CEPAL 2011.
Elaboración Propia.

²⁵ "Análisis Crítico del Informe del BID", Colectivo por la Igualdad, Argentina. 2012. Disponible en: <http://www.territoriosgobernanzaydemocracia.xtrweb.com/analisis%20bid%20colectivo.pdf>

El déficit de vivienda adecuada continua creciendo año a año, toda vez que mientras el aumento de la demanda anual es de 2.5 millones, sólo se agregan cada año 1.5 millones al parque de viviendas²⁶. Esto es, habría un incremento anual del déficit del orden de un millón de viviendas, cubierto en gran medida por soluciones sub-estándares (subdivisión, alquiler precario, mercado informal, ocupación en lugares poco aptos, etc.).

Pese a ello, actualmente los países de América Latina destinan el 1% de su PBI a programas públicos de vivienda y a proyectos de desarrollo urbano²⁷.

Se trata de un problema sumamente grave que se ha acumulado a lo largo de muchos años, para el cual *en términos convencionales* no existen los recursos suficientes que permitirían una solución aceptable a corto plazo, y que requiere por lo tanto de políticas sostenidas en el tiempo que sean capaces de movilizar todos los recursos y esfuerzos posibles. La vivienda constituye un elemento inherente a la vida las personas en su desarrollo adecuado en sociedad. Por eso, constituye un derecho a pesar de que todavía no ha sido reconocido como tal en todos los países de la región. Esta es, sin duda, una tarea pendiente.

1.3. La vivienda como bien de cambio

El problema de la vivienda tiene como una de sus raíces más importantes el hecho de que ella está concebida no como un servicio o medio de realización humana, sino como un bien de cambio, como un producto susceptible de ser comprado y vendido, y por lo tanto, sujeto a la ley de la oferta y la demanda, donde el promotor buscará siempre obtener el máximo beneficio en el menor tiempo posible.

Este primer aspecto está asociado al hecho de que un gran número de personas, debido a su ubicación en la sociedad, percibe por su trabajo ingresos que no permiten acceder a los precios a los que se venden las viviendas en el mercado formal, o carece de empleo y debe generar fuentes de ingresos alternativas, magras y poco regulares.

Así pues, la producción convencional de viviendas en el mercado formal está destinada a un segmento relativamente pequeño de la población. El resto, ubicada en el denominado "segmento de la pobreza", debe hacer frente a la necesidad de una vivienda apelando al alquiler precario, acudiendo al mercado informal, ubicándose en localizaciones riesgosas, ocupando terrenos particulares de bajo costo o entrando abiertamente en conflicto con los intereses inmobiliarios.

²⁶ "Causas de la Vivienda Inadecuada en América Latina y El Caribe", Hábitat para la Humanidad, 2003.

²⁷ Idem.

1.4. La dificultad de acceso al suelo urbano

En principio debe de tenerse en cuenta la importancia que tiene el suelo para la ciudad. Como se sabe, muchas veces las posibilidades de organización territorial y de planificación urbana en la perspectiva de ciudades eficientes y sustentables, cuando no del propio bienestar de la población, se ven limitadas por la lógica mercantil que predomina en materia de suelo urbano. En un contexto de urbanización como la que ha experimentado América Latina y El Caribe, ello es doblemente grave.

El suelo urbano es un bien escaso no renovable, indispensable para la vida humana, producido por las necesidades de desarrollo de la ciudad. Quien lo posee, posee un bien muy valioso del cuál puede obtener importantes beneficios, que en un primer momento dependen más de la relación que tenga el terreno en cuestión con la dinámica de crecimiento de la ciudad en su conjunto (localización, oportunidad, ventajas, expectativas) que con los procesos públicos o privados de acondicionamiento y urbanización. A este valor intrínseco se agrega el hecho de que las obras de acondicionamiento que realiza el Estado con fondos públicos favorece el incremento de este valor que tiene entonces un carácter social. Teniendo en cuenta esta realidad, el mercado del suelo urbano es poco elástico, no está sujeto necesariamente a los vaivenes de la oferta y la demanda, y tiende a concentrarse en unas pocas manos.

Las posibilidades de acceso al suelo urbano están limitadas por un mercado de tierras poco transparente y escasamente regulado que restringe el acceso a los pobres y los obliga a localizarse en emplazamientos inconvenientes. Las propias políticas de vivienda social suelen localizar muchas veces sus proyectos en áreas de escaso valor urbano produciendo o consolidando condiciones de exclusión y precariedad.

Jennifer Duncan²⁸ señala que la primera condición para que el sector de vivienda funcione bien, es la disponibilidad de terrenos residenciales, a precios asequibles. La inexistencia de este factor en la ciudad constituye una causa muy importante para la vivienda inadecuada. En las áreas rurales, la tenencia de terrenos está extremadamente sesgada hacia las personas de mayor poder adquisitivo.

Como resultado de la imposibilidad de la gente pobre para acceder a la vivienda en el sector formal, los asentamientos informales en las áreas urbanas han aumentado significativamente desde los años 80. Un estudio del Centro para Estudios de Desarrollo Urbano de la Universidad de Harvard explica este fenómeno señalando que para la mayoría de la población, el acceso a terrenos está limitado a dos alternativas igualmente inadecuadas: asentamientos en terrenos marginales o invasión de terrenos públicos o privados.

28 Idem.

En resumen podríamos señalar como factores principales que explican la poca posibilidad que tienen los pobres para acceder al suelo urbano, los siguientes:

- Falta de iniciativa de los gobiernos para confrontar la tenencia de terrenos concentrada en pocas manos. Poca decisión a enfrentar a los grupos o elites que tienen importantes reservas de tierra.
- Especulación urbana.
- Ausencia de regulaciones en el mercado de terrenos.
- Existencia de leyes que ayudan a la regularización en terrenos públicos, pero no en terrenos privados.

1.5. Inseguridad de la tenencia y desalojos forzosos²⁹

Inseguridad y de violaciones del derecho a la vivienda

¿Es necesario recordar los dos millones de hogares que pueden perder su vivienda por la crisis inmobiliaria en Estados Unidos, las últimas 150.000 personas desalojadas a punta de bulldozer en Port Harcourt a pesar de la demanda urgente de moratoria de ONU Hábitat; las decenas de miles de expulsiones racistas de gitanos en Italia; las demoliciones de las viviendas sociales en Francia o de los barrios populares, como Sulukulé, en Estambul; la destrucción de los viejos barrios chinos; el impacto explosivo del campeonato del mundo de fútbol en los asentamientos humanos en Sudáfrica y en Brasil; los ataques y las expulsiones de los pueblos originarios de tierras comunales en Argentina y México; la presión de los proyectos inmobiliarios en Camboya; las demoliciones de viviendas en los territorios ocupados en Palestina...

Cifras sangrantes a las que hay que añadir los datos récord de más de 36 millones de expulsados tras las catástrofes naturales, de las que una parte creciente se debe al cambio climático. Sin olvidar los 4,6 millones de nuevos desplazados por los conflictos que se añaden a los 42 millones de personas a las que se les impide entrar en su casa por las guerras.

Así pues, los 1,7 millones de sin techo y mal alojados previstos de aquí al año 2020 se acercan rápidamente ilustrando el fracaso del Objetivo del Milenio n° 7-11.

Se trata de cifras que gritan el sufrimiento de cientos de millones de personas, frutos envenenados de la confianza que se puso en el sistema neoliberal que, al dejar hacer a inversores sin escrúpulos, provoca el

29 La información de esta sección proviene de las siguientes fuentes: Center On Housing Rights and Evictions (COHRE): "Informe 2007/2008"; COHRE: "Forced Evictions, Violations of Human Rights 2003-2006", Diciembre 2006; COHRE: "Desalojos en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil Colombia y Perú", 2006; así como del documento "Encontrar soluciones a los desalojos forzosos en todo el mundo: Una prioridad para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGs) e implementar la Agenda Hábitat", Resumen Ejecutivo del Informe del Grupo Asesor sobre Desalojos Forzosos (AGFE) a la Directora Ejecutiva de UN-HABITAT, Abril 2007.

éxodo rural, la explosión urbana y la exclusión de los habitantes de la construcción de ciudades.

*Alianza Internacional de Habitantes*³⁰

Una de las características más dramáticas de las ciudades latinoamericanas es el que se refiere a los desalojos forzados que han aumentado en frecuencia, número, nivel de violencia y, muchas veces, en escala, involucrando a veces en cientos de miles o millones de personas. Poco a poco, se están convirtiendo en una práctica masiva común. Entre el año 2007 y el 2008, el Center On Housing Rights and Evictions (Cohre) reportó 835 casos de desalojos forzados que afectaron a más de 4,2 millones de personas en todo el mundo. La información disponible indica que en los últimos tres años los desalojos han ocurrido, o están previstos, en por lo menos 60 países. Al ritmo actual entre el 2000 y el 2020 de 38 a 70 millones de personas habrán sido desalojadas, principalmente en países donde las condiciones habitacionales son más pobres y predomina la población de escasos recursos.

Ello es resultado de la implementación de políticas discriminatorias y represivas contra las personas sin hogar y los grupos minoritarios y vulnerables, y refleja los modelos de inequidad, discriminación y exclusión social existentes. Los conflictos por la tierra han sido la causa principal de los desalojos y de la violencia que afligen a trabajadores rurales y a las comunidades indígenas. En su inmensa mayoría, las causas de esos conflictos son producto de las luchas por derechos laborales, por el acceso a la tierra, al agua y a los recursos naturales, por los medios de empleo o de producción y por el derecho a organizarse. Los desalojos y desplazamientos forzados de comunidades indígenas no sólo privan a estas comunidades de sus recursos naturales sino que también dañan o destruyen su identidad cultural y sus tradiciones religiosas, familiares y económicas.

En la ciudad, los desalojos se dan como resultado de la implementación de estrategias de desarrollo que permiten la retención de áreas urbanas para la especulación inmobiliaria, así como la apropiación por parte de propietarios privados de los beneficios de la inversión pública en infraestructura. Así, los grupos más pobres y vulnerables son expulsados de las mejores áreas de la ciudad hacia las áreas periféricas informales que carecen de infraestructura. El objetivo de estas operaciones es transferir las tierras de alto valor inmobiliario desde los grupos más pobres a los grupos de ingresos medios y altos.

Los desalojos han sido conducidos o tolerados por los gobiernos nacionales y locales, los dueños de las propiedades privadas, los constructores y urbanistas, los especuladores inmobiliarios, las compañías inmobiliarias y las Instituciones Financieras Internacionales en violación de sus propias leyes, constituciones y principios. Se han llevado a cabo en nombre de la seguridad nacional, por el bien de los proyectos de embellecimiento y desarrollo de las ciudades; para

30 Fuente: http://esp.habitants.org/campana_cero_desalojos/jornadas_mundiales_cero_desalojos_20092

prevenir desastres; por el no pago del alquiler; etc. La mayor parte de los desalojos se han realizado en cumplimiento de órdenes judiciales o en el marco de acciones legales de re-posesión o de disputas de propiedades, que ignoran la legislación internacional y constitucional que garantizan el derecho a la vivienda y otros derechos humanos. Muchas de estas decisiones judiciales están basadas en legislaciones locales que no reflejan las normas internacionales de derechos humanos.

En los informes a los que hemos tenido acceso, se detallan múltiples casos de desalojos forzosos ocurridos o en vías de ocurrir en diversos países de América Latina y El Caribe debido a la existencia de grandes proyectos inmobiliarios, apertura de vías rápidas y construcción de equipamientos. Pero también al avance de los grandes inversionistas en territorios ricos en yacimientos minerales y petrolíferos, y conflictos armados. Más recientemente, a esta lista se han sumado las poblaciones víctimas de desastres naturales. En el estudio sobre América Latina al que hemos hecho referencia, COHRE presenta un cuadro ilustrativo de esta situación (ver cuadro 3).

De acuerdo con estas cifras, Brasil, Perú y México serían los países más afectados por los desalojos con el 48, el 29 y el 7% de casos respectivamente, sumando entre los tres países el 84%.

1.6. Políticas públicas ineficaces

Desde los años 50 en adelante, se distingue la aplicación de una primera generación de políticas de vivienda en América Latina, en el marco de los procesos de urbanización de la región, que intentaba erradicar a los asentamientos irregulares mediante políticas impulsadas desde el Estado. En los 70 se desarrollan las políticas llamadas de segunda generación, que definían la vivienda como un proceso y que incorporaban a los habitantes en la solución del problema. El Banco Mundial, en la década de los años 80, apoyó esta política mediante los programas de lotes con servicios y mejoramientos de barrios. Y de los años 90 en adelante, se puede hablar de una tercera generación de políticas alentadas en ese entonces por el BID a partir de la experiencia chilena y basadas en los principios del rol facilitador del Estado y su papel subsidiario frente a la iniciativa privada.

Constituyen documentos indispensables de consulta el estudio sobre el sector habitacional aprobado por el Banco Mundial en los años 90³¹ que proponía la expansión del sector privado, un funcionamiento adecuado del sistema hipotecario y el otorgamiento de subsidios focalizados; y el programa operativo del BID para 1999, que puntualizó que se debía afrontar algunos problemas importantes como la provisión de tierras y servicios urbanos, la evaluación de la pertinencia de los programas de mejoramiento *in situ* y el análisis de los procesos de autoconstrucción.

31 Banco Mundial: "Capacitando a los Mercados para su Funcionamiento", 1993.

El reciente informe del BID, "Un espacio para el desarrollo: los mercados de vivienda en América Latina y El Caribe", publicado el 2012, es otro documento que ofrece un panorama de la evolución del problema y las políticas implementadas por los gobiernos de la región durante la pasada década.

1.7. El financiamiento de la vivienda

Una de las expresiones de la política de vivienda basada en un rol facilitador y subsidiario del Estado ha sido el intento de acercar la oferta de vivienda a las posibilidades económicas de la demanda por medio de subsidios, ahorro y crédito. Teniendo en cuenta la experiencia desarrollada en Chile, pronto el sistema fue adoptado como modelo por el Banco Interamericano de Desarrollo. Se trataba de pasar de un Estado constructor a uno que otorgara más espacio al sector privado. Sobre la base de esta premisa, la labor estatal se redujo a la formulación de la política y a la asignación de subsidios a la demanda. Este modelo se ha ido flexibilizando a partir de la propia realidad de cada país teniendo los problemas que a la luz de la experiencia debe afrontar esta propuesta. Entre otros, el valor del terreno, que encarece la construcción; los costos reales de edificación; la calidad y la dimensión de la vivienda; su ubicación; y la actitud de los capitales privados.

Por otro lado, muchas familias pobres en América Latina y el Caribe no tienen posibilidad de acceder a este tipo de programas debido a los requisitos que estipulan tanto las normas respectivas (contar con un título de propiedad, o tener un ahorro mínimo equivalente a un porcentaje del valor de la vivienda por ejemplo) como las entidades financieras para las cuales las viviendas populares no constituyen por lo general garantía suficiente.

Las investigaciones demuestran que las instituciones financieras favorecen a familias con ingresos por encima del promedio, con empleo en el sector formal, y que tienen como cabeza a un hombre. Aun las instituciones financieras de vivienda enfocadas en la ayuda a familias con bajos ingresos no han atendido a la mayoría más pobre. Ello obliga a las familias de menores ingresos a hacer lo posible para vivir y trabajar en espacios inadecuados para vivienda lo que genera las ocupaciones informales y obliga después a los Estados a recurrir a medidas correctivas como es la regularización de la propiedad, que se ha masificado también como parte de las políticas de vivienda en la región.

1.8. El paradigma chileno

Las políticas de vivienda de los años noventa en Chile se propusieron proveer de vivienda a los pobres, mejorar los barrios y promover la participación comunitaria. Predominó la tendencia a abordar el déficit cuantitativo con la construcción de 90 mil viviendas por año, cuando entre el 84 y el 90 el promedio anual había sido de 54 mil. En este rubro, el programa tuvo un éxito relativo. Los allegados se organizaron masivamente y crearon comités para postular a los

programas habitacionales oficiales y con ello se produjo una apertura masiva de libretas de ahorro, requisito para ingresar al sistema. El esquema del financiamiento era: subsidio estatal (subvención directa a la demanda), ahorro del postulante (depósito inicial) y crédito hipotecario opcional de acuerdo al programa elegido.

Un balance somero señala que esta respuesta a las necesidades habitacionales fue insuficiente, pues las viviendas continuaron siendo inaccesibles para el 20% más pobre de la población; el programa de vivienda básica tenía un valor de 7,600 dólares en el 2001. Los que sí pudieron ingresar a los programas generaron una alta tasa morosidad debido a la precariedad económica de la población. Otros factores a tomar en cuenta es que no hubo correlación entre la localización de la oferta y las necesidades habitacionales de los sectores de bajos ingresos; la homogeneidad de las soluciones habitacionales, la baja calidad constructiva; y los altos precios del suelo.

El Fondo Social de la Vivienda de Chile, a partir de la década de los años 90, fundamentó su labor en cuatro ideas fuerza:

- Focalización de los subsidios en las familias de menores recursos.
- La apertura de un fondo para postular proyectos en todas las regiones del país.
- El fomento de la participación de la comunidad organizada en grupos con proyectos propios de vivienda, con asistencia técnica y un plan complementario de acción social
- La flexibilidad, que permitía proyectos de vivienda de diverso tipo: en nuevos lotes, en sitio propio, adquisición de viviendas nuevas, adquisición y mantenimiento de viviendas usadas, densificación

El programa funcionó a través de grupos constituidos por lo menos por diez familias y patrocinados por alguna entidad que se encargaba también de diseñar los proyectos. Los criterios aplicados fueron: vulnerabilidad, pobreza, pertinencia del plan de acción, menor monto del subsidio solicitado, aportes de terceros, y calidad técnica. El fondo se financió con un subsidio de hasta 7,900 dólares (70% para la vivienda y 30% para el terreno), y ahorro (280 dólares por familia). Con este esquema, entre el 2001 y el 2004 se incorporaron 57 mil familias y se realizaron 1,010 proyectos, con un gasto total de 465 millones de dólares (116 por año).

Un análisis de largo aliento de la experiencia chilena, permite apreciar, entre otras cosas, que la calidad de las soluciones habitacionales no ha sido la adecuada³², y su relativa accesibilidad, lo que ha llevado a la necesidad de flexibilizar e incrementar el monto del subsidio habitacional.

32 Ver a este respecto: “La Reconstrucción Social del Subsidio Habitacional”, de Ana Sugranyes, en: “El Camino Posible, Producción Social del Hábitat en América Latina” Trilce. CCS, Montevideo, 2012.

1.9. El mejoramiento de barrios

El hecho de que haya predominado en América Latina y El Caribe la construcción de vivienda nueva no significa que no se hayan ensayado experiencias de mejoramiento auspiciadas sobre todo por el Banco Interamericano de Desarrollo. Algunas reflexiones en torno a estas experiencias pueden encontrarse en el texto "Construir Ciudades, Mejoramiento de Barrios y Calidad de Vida Urbana", del BID³³. En este documento, Eduardo Rojas hace un análisis somero de los principales programas auspiciados por el BID en los últimos 25 años³⁴. Entre 1986 y el 2008 -22 años- el BID otorgó créditos para la realización de 37 proyectos de mejoramiento barrial en 18 países, por un monto superior a los tres mil millones de dólares norteamericanos. Un año particularmente importante fue el 2007, cuando el BID desembolsó 739 millones de dólares, correspondientes a un 8.3% del total de aprobaciones del banco para ese período. Rojas agrega que el Banco ha aprobado al menos un proyecto por año en los últimos 15 años, lo que indicaría el interés que tiene el BID por impulsar este tipo de iniciativas en la región. Brasil, Argentina y México estuvieron entre los primeros países en adoptar el modelo de mejoramiento barrial del BID, mientras que Chile y Colombia aportaron en el desarrollo del modelo, el primero con el concepto de coordinación entre programas públicos, y el segundo a partir de la idea de financiar la urbanización como parte de la red de apoyo social de lucha contra la pobreza.

La gran mayoría de los proyectos han tenido como interlocutores directos a los gobiernos nacionales, tanto porque son ellos los que tienen la relación formal con el BID como porque parecen no existir mecanismos adecuados para que el Banco desarrolle una interlocución permanente con las instancias subalternas de gobierno, y porque estos últimos intentan no hipotecar sus recursos, que provienen en gran medida del gobierno central y que muchas veces son escasos, en programas de esta naturaleza. Como programas provinciales destacan el desarrollado con cuatro municipalidades de Baixada da Fulminense en Río y los programas municipales de Río y de Quito.

Por lo general este tipo de programas ha tenido en casi todos los países componentes bastante similares: Inversiones en infraestructura de urbanización, equipamiento urbano, desarrollo de espacios públicos y fortalecimiento de la comunidad; y han estado divididos hasta en tres áreas de importancia: mejoramiento de vivienda con la modalidad del subsidio colectivo (particularmente en Ecuador con el Programa de Apoyo al sector Vivienda, así como en Honduras); focalización y desarrollo social (programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social de México); y mejoramiento de barrios propiamente dicho. En este rubro, entre otros proyectos, el informe resalta la experiencia de Bolivia con el programa Barrio de Verdad, que priorizó la participación comunitaria como clave para el éxito de las acciones programadas,

³³ Eduardo Rojas (Editor): "Construir Ciudades, Mejoramiento de Barrios y Calidad de Vida Urbana". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2009.

³⁴ Idem, Capítulo V.

y el Promeba, implementado en Argentina, y vinculado a las políticas sociales y la lucha contra la pobreza.

Uno de los proyectos más valorados por el BID en este terreno es Favela Barrio, desarrollado en la ciudad de Río con una inversión inicial de 300 millones de dólares (180 de crédito y 120 de contrapartida). El proyecto, de cuatro años de duración e iniciado en 1995, involucró a una población estimada en 250 mil personas organizadas en 60 favelas y ocho loteamientos. La lógica de este proyecto era mejorar la calidad de vida de la población incorporando a los barrios a la dinámica urbana de la ciudad y en ese contexto mejorar las condiciones de vivienda. Las acciones más importantes fueron mejorar la articulación interna, apertura de vías, revaloración paisajista, relocalización de viviendas, creación de espacios públicos, entre otras. En el año 2000 el BID aprobó la segunda fase de este proyecto con el mismo monto, y en el 2007 la tercera, llegando a más de un billón de dólares de inversión. En el 2008, financió ocho proyectos en diversas ciudades de Brasil.

A pesar de ello, el estudio hace referencia a algunas limitaciones que sería preciso superar para que estos programas tengan un mayor peso en el conjunto de las políticas públicas. En especial, la sostenibilidad de las obras y servicios, y la continuidad de las inversiones en urbanización.

"A pesar del gran volumen de recursos destinados al mejoramiento de barrios y el esfuerzo de los gobiernos locales por usarlos eficientemente, en la mayoría de las ciudades el número de hogares en barrios irregulares ha seguido aumentando. Más aún, en algunas ciudades se observa un proceso de deterioro de barrios originalmente regulares, que empiezan a presentar problemas similares a los de los irregulares. Son barrios donde los habitantes empiezan a no poder ejercer algunas dimensiones de su ciudadanía, por ejemplo la libertad de congregarse y gozar de los espacios públicos, a causa de la violencia y la inseguridad. Se hace necesario ampliar el alcance y la escala de las intervenciones en mejoramiento de barrios para proveer los beneficios de la ciudadanía a todos los habitantes irregulares y para impedir que otros la pierdan gradualmente. La búsqueda de claves para lograr este objetivo conduce a considerar problemas que hasta ahora han permanecido fuera o en la periferia de la preocupación de los promotores y ejecutores de los programas de mejoramiento de barrios. En primer lugar obliga a prestar atención a formas de prevenir la proliferación de asentamientos irregulares mediante la producción de nuevas viviendas a precios accesibles. La experiencia analizada en este libro indica que para aumentar masivamente la disponibilidad de nuevas viviendas a bajo costo es necesario perfeccionar tanto el funcionamiento del sector vivienda como aspectos centrales del proceso de desarrollo urbano: la incorporación de suelo a usos residenciales y la provisión de transporte público y de servicios de salud y educación. El objetivo es proveer acceso

a suelo servido de uso residencial donde las nuevas familias y las que viven hacinadas en las casas de otras familias puedan construir sus viviendas gradualmente y desde donde puedan acceder con facilidad a los empleos y servicios provistos por la ciudad. El logro de este objetivo depende de políticas y programas de escala urbana o metropolitana por lo que se puede argumentar que para lograr escala en las acciones de mejoramiento barrial es necesario cambiar la escala a la que se analiza y soluciona el problema; vale decir, admitir que son problemas cuya solución requiere ir más allá de los barrios. Otra situación similar se presenta frente a la necesidad de proveer las condiciones básicas para que la población objetivo de los programas de mejoramiento de barrios acceda y ejerza su ciudadanía: tener ingresos suficientes para sostener un estándar mínimo de vida y gozar de un ambiente seguro y de sana convivencia ciudadana. De poco sirve ser propietario de un lote urbanizado si no se tienen recursos para alimentación y vestuario. Además, la incorporación de los barrios a la ciudad formal enfrenta a los habitantes a nuevas obligaciones: pago de tarifas de agua potable y alcantarillado, de electricidad, impuesto territorial, contribuciones a las organizaciones comunitarias, todas las cuales requieren de ingresos monetarios. Esto conduce a dar prioridad a intervenciones que promuevan, faciliten y amplíen la incorporación de los beneficiarios a la economía de la ciudad. Las intervenciones requeridas van desde el desarrollo del capital humano de los beneficiarios a través de la educación y capacitación laboral hasta la mejora del transporte público para aumentar sus oportunidades de encontrar empleo en toda la ciudad, con tiempos de viaje razonables. El aumento de la productividad y estabilidad de las actividades económicas informales en las que trabaja esta población también contribuye a este objetivo. Estas acciones requieren ser concebidas y ejecutadas en la escala territorial de la ciudad y la región metropolitana”³⁵.

1.10. La vivienda: un problema que tiende a agravarse

Contrariamente a lo que hubiese sido deseable, la oferta de vivienda para los sectores de bajos ingresos no se ha ampliado significativamente en estos años, manteniéndose por debajo de la formación de nuevos hogares.

El estudio de la CEPAL elaborado por Marisol Saborido³⁶, afirma que la evaluación de las políticas de vivienda en América Latina arroja como resultado que la preocupación central para los Estados ha sido construir vivienda nueva, a pesar del incremento del déficit cualitativo. Agrega el estudio que un gran porcentaje de la población no cuenta con ingresos que le permitan acceder al mercado formal de la vivienda y que debe por lo tanto idear estrategias

35 Eduardo Rojas (Editor): "Construir Ciudades, Mejoramiento de Barrios y Calidad de Vida Urbana".

Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2009.

36 Ya citado: "Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: Provisión y mejoramiento de la vivienda", Chile, agosto del 2006.

alternativas, tales como la autoconstrucción, las organizaciones cooperativas, el alojamiento con familiares o conocidos o los sub-mercados de alquiler.

Desarrollando esta idea, Duncan señala que el valor de la vivienda comercial en la región representa en promedio seis veces el ingreso anual de las personas de bajos ingresos y el 80% de los recursos de que éstas disponen. En esas condiciones, éstas no pueden acceder a la condición de "sujetos de crédito" y beneficiarse de los financiamientos disponibles en el mercado.

De manera más general, Alain Gilbert cuestiona la política pública de vivienda que confía altamente en las fuerzas de mercado. Según él, el problema con el método basado en el mercado que propone el Banco Mundial es que confía demasiado en el crecimiento económico y en una distribución más equitativa de este crecimiento y puntualiza algunos de sus efectos nocivos:

- Gastos reducidos en programas sociales, incluyendo asistencia de vivienda pública, provisión y mantenimiento de infraestructura y provisión de servicios subsidiados.
- Políticas de desalojos forzosos, a menudo en establecimientos informales. Estos no son tan comunes como en el pasado, pero aún existen. También son importantes los sistemas legales y judiciales que no protegen a los inquilinos de desahucios forzosos, tanto por parte de los propietarios públicos como de los privados.
- Políticas y programas que suministran infraestructura a terrenos urbanos antes del asentamiento, por lo tanto aumentando el valor del terreno y ocasionando que ya no sea económicamente viable para personas de escasos recursos.
- Provisión de servicios de calidad a un número limitado de viviendas en asentamientos informales, con carácter especial.
- Establecimiento de normas de vivienda de difícil acceso para las personas de escasos recursos.

Estas constataciones de las limitaciones que tienen las políticas de vivienda en curso, no son realizadas sólo por críticos o investigadores independientes. El propio Banco Mundial manifiesta su preocupación por ello, tal como se puede leer en un artículo³⁷ que reconoce que "los grandes déficits en el sector vivienda y las incompetencias obvias de los sistemas de financiamiento de vivienda dominados por los gobiernos de la Región ALC, han llevado al Banco Mundial a alterar gradualmente, aunque radicalmente, la forma en la cual aborda el problema de la vivienda y poner en práctica el llamado enfoque de habilitación plus. El mismo se manifiesta en los proyectos que se realizan actualmente en México y Brasil, así como un proyecto en su fase preparatoria en Perú (una propuesta de Préstamo Adaptable para Programas)".

37 La Vivienda Popular en América Latina y El Caribe, Abhas K. Jha, Boletín EN BREVE No 101, Banco Mundial enero 2007.

Los elementos centrales de este enfoque incluirían un marco institucional y de política para el desarrollo urbano y habitacional que integra a distintos actores; un rol más significativo del sector privado y de los proveedores comunitarios; el apoyo para ampliar e impulsar los sistemas financieros para la vivienda a través de una variedad de productos, como el seguro hipotecario y la estandarización de la titularización de hipotecas; la transición de los subsidios con tasas de interés implícitas a subsidios directos con base en la demanda; el incremento de la oferta de suelo urbano para vivienda popular; la integración plena de la reducción del riesgo en la planificación urbana; un mayor dimensionamiento del mejoramiento urbano dentro de la planificación integral de la ciudad y del proceso de financiamiento y el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales en áreas tales como ordenamiento territorial, la regulación y zonificación.

La persistencia del problema de la vivienda, a pesar de los cambios operados en las políticas oficiales desde fines de los años ochenta, ha sido también una preocupación para los propios gobiernos de la región. Véase en ese sentido la "Primera Evaluación del Programa Regional de Vivienda Social y AAHH para AL/C" (junio 2006) y "La Otra Agenda" (octubre 2004), encargados por la Asamblea General de Ministros de Urbanismo y Vivienda de América Latina y El Caribe (MINURVI) con la colaboración de CEPAL. En ellos, a pesar de expresarse una visión optimista de los cambios y de resaltar la multiplicidad de experiencias que han ido flexibilizando y diversificando la oferta para los sectores de menores ingresos, se pone en evidencia la preocupación de los gobiernos frente a los peligros que encierra dejar la solución del problema en manos de la iniciativa privada, y el condicionamiento de créditos a los países por parte de la banca multinacional a la adopción de este modelo de vivienda. Así mismo, existe conciencia de la gravedad que reviste el aspecto cualitativo del problema, a pesar de lo cual prevalecen los programas orientados a construir viviendas nuevas, hecho que tiene que ver, entre otros factores, con la necesidad de dinamizar las economías nacionales y la búsqueda de rentabilidad de los sectores empresariales ligados a la construcción.

A todo ello debemos agregar el hecho de que el problema de la vivienda ha adquirido nuevas características. Por un lado, debido a su magnitud, que hace que las políticas y las metas propuestas por los programas públicos convencionales tengan cada vez menos impacto. Pero también por circunstancias tales como el poder adquisitivo de la población y su procedencia, o nivel de educación.

En materia de actores, a diferencia de las décadas de los años 60 y 70, hoy una proporción mayoritaria de habitantes de la ciudad tiene un origen urbano, es joven, está conectada al mundo global, vive a mayor velocidad de lo que lo hicieron sus padres; y bebe cotidianamente de la voracidad consumista que nos inculcan los medios de comunicación de masas. El actor urbano heterogéneo e individualista de Wirth o el actor social organizado de Castells, podrían estar siendo reemplazados por un actor que asume los problemas urbanos desde una

perspectiva diferente a la que tuvieron sus antecesores.

En términos de oportunidades, si bien es cierto que -sobre todo en la ciudad- la educación pública se ha universalizado, la brecha educativa entre aquellos que reciben una educación de calidad y aquellos que no la reciben, es cada vez más significativa, limitando las oportunidades de empleo y la mejora del ingreso. En el marco de una realidad sumamente competitiva al interior de la cual la globalización segrega a los "no aptos" para insertarse y competir en el mercado, podemos darnos una idea de la magnitud del problema que enfrentamos.

El escenario en el que se actúa el problema tampoco es el mismo. La ciudad latinoamericana ha sido construida a pulso por la propia gente y por las "fuerzas invisibles" del mercado, y se ha consolidado sin apoyo del Estado, en muchos casos sin planificación. De allí que hoy exista un grave problema ya no sólo de vivienda sub-estándar, sino de ciudad sub-estándar, atravesada por las grandes vías de la modernidad y demarcada por islotes ultramodernos implantados por la economía global. Esta forma de crecimiento parece estar alcanzando un punto que coloca prácticamente a todas las ciudades de la región en una situación de alta vulnerabilidad física, las catástrofes ocurridas en Perú, Haití, Chile y Brasil nos eximen de mayores comentarios, y social: violencia, delincuencia, narcotráfico son fenómenos que crecen al amparo del mundo urbano.

2.- EXAMEN DE LA SITUACION DE LA VIVIENDA EN LA REGION

2.1. Ecuador

Situación de la problemática de vivienda

La vivienda constituye en Ecuador uno de los problemas sociales más sensibles y complejos. En un país de 13 millones de habitantes y cerca de 3 millones de hogares, existe más de un millón de ellos que viven en viviendas precarias ya sea por hacinamiento, por las características constructivas inadecuadas o porque éstas no disponen de los servicios básicos indispensables. Según la *Coalición Internacional por el Hábitat (HIC 2009)*, cada año se forman alrededor de 65.000 hogares que requieren de espacios para habitar, servicios básicos y construcción de nuevos tejidos urbanos y sociales para hacer posible la vida individual y la convivencia social.

Existe un déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda que afecta a más de cuatro millones de habitantes. Uno de cada tres hogares ecuatorianos no tiene acceso a agua potable ni tampoco al servicio de alcantarillado que asegure saneamiento y salud. Las viviendas que se construyen, se producen en condición de precariedad jurídica, física y ambiental; tanto en sus derechos de propiedad, cuanto en su ubicación, muchas veces en zonas de riesgo, con carencia de servicios básicos y con construcciones inseguras e inadecuadas.

En Ecuador, siete de cada diez personas viven en las ciudades. Más de la mitad del patrimonio construido en medio urbano se ha hecho al margen de las regulaciones, con esfuerzo exclusivo de los ciudadanos para proveerse de espacios de habitación, ante la ausencia de mecanismos formales y accesibles para responder a las demandas.

La respuesta de los grupos más pobres para resolver su necesidad vital de habitación en las ciudades, es frecuentemente criminalizada, al tiempo que deja a estos grupos expuestos a la manipulación y explotación de traficantes de tierras. Las ciudades del Ecuador se van convirtiendo en espacios segregados que marginan a los pobres, a quienes no se les reconoce su papel como constructores sociales del hábitat, negándoles su derecho a la ciudad.

Los gobiernos locales no tienen la capacidad suficiente para administrar adecuadamente el territorio y proveer a sus habitantes de servicios básicos, seguridad de tenencia y seguridad ambiental.

Políticas de vivienda

Antecedentes

En Ecuador históricamente han existido tres políticas explícitas de vivienda. La primera, nacida en los años veinte, surge desde el mundo de lo municipal y de la seguridad social. En este caso, el concepto de política de vivienda usado fue el de "Programas o Proyectos Residenciales". Posteriormente, a partir de los años 60, se da inicio a una política de vivienda que se generaliza por Latinoamérica, gracias a la difusión de los postulados y recursos provenientes de la *Alianza para el Progreso*. Es una propuesta de un esquema de financiamiento que capta el ahorro interno, a través del sistema privado, cooperativo y mutual, así como del sector público (específicamente el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). Tiene como eje principal la intervención directa del Estado, mediante la producción y promoción de unidades residenciales, para lo cual se crea la Junta Nacional de la Vivienda.

A partir de los años 90 Ecuador experimenta un viraje importante en el diseño de las políticas, sustentada en la experiencia chilena. La propuesta se formula en un contexto de transición de una economía cerrada, liderada por el Estado, hacia otra centrada en el mercado. Los sectores público y privado tienden a cambiar sus roles tradicionales: el Estado deja de ser constructor inmobiliario y prestamista final, y el sector privado crea nuevas instituciones integradas al mercado de capitales, para captar ahorro interno y distribuir los recursos. El Estado pasa de constructor y promotor a cumplir tareas de regulación. En este contexto, se sustituye a la banca estatal llamada "unipropósito" (tipo Banco Ecuatoriano de la Vivienda) por la banca privada comercial "multipropósito".

Fernando Carrión señala (2003)³⁸, que el financiamiento habitacional surge de una triple consideración: primero, el Estado provee un subsidio directo a la demanda, a través de criterios objetivos y medibles que se sustentan en conceptos de focalización de la pobreza. La propuesta se sustenta en un cambio en el criterio de la entrega de subsidios: se transita del subsidio cruzado a la oferta, a uno que privilegia la demanda. Segundo, el sector privado otorga créditos a través de múltiples entidades y mecanismos. Y, tercero, el usuario aporta con el ahorro propio.

Marco normativo

La aprobación de la nueva Constitución de Ecuador (Marques Osorio 2008), representaría un gran avance para la realización del derecho a una ciudad digna. El texto, refrendado el 28 de septiembre de 2008 en reemplazo de la anterior Constitución de 1998, aborda de forma innovadora el derecho a una vivienda y a una ciudad dignas. Desde el Preámbulo, los alcances del "buen

³⁸ Carrión M., Fernando. "El problema de la vivienda en Ecuador". Publicado en *Diario Hoy*, Quito, enero, 2003.

vivir" -*sumak kawsay* en quichua- aparecen como objetivo primordial de la Nación y condición fundamental para una posible convivencia ciudadana en la diversidad y la armonía con la naturaleza. Son varios los derechos humanos económicos, sociales y culturales, individuales y colectivos, que están reglamentados en el marco de «los derechos del buen vivir» (artículos 12 a 34 del Capítulo II), tales como el derecho al agua, a un ambiente sano, al hábitat y a la vivienda, a la cultura y la ciencia. El derecho a la vivienda está inserto en el contexto más amplio del pueblo, según la nueva Carta Magna, pero también de la ciudad y el medio ambiente en general, esto es: el de un «hábitat seguro y saludable».

El derecho a la ciudad digna implica el desarrollo de políticas urbanas cuyos objetivos son la construcción de una ciudad incluyente, compartida, digna, equitativa, justa, pacífica, solidaria y ciudadana. La nueva Constitución de Ecuador incluye obligaciones del Estado hacia la implementación de este derecho en beneficio de los grupos vulnerables y excluidos. Por ejemplo, el artículo 37.7 establece que el Estado garantiza a las personas mayores «el acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento».

Política habitacional

Los obstáculos identificados referidos al sistema financiero habitacional están asociados a las condiciones y costo de los créditos, los cuales vienen acompañados generalmente de la necesidad de presentación de garantías colaterales que deben demostrar respaldo en un 125% del monto del crédito. Existen también dos impuestos que son aplicados a transacciones crediticias que en conjunto representan el 2.6% de la operación. El tiempo de demora para la aprobación de un crédito generalmente no es tan significativo (30 días) pero sí el trámite de aprobación técnica a nivel de municipios y empresas de servicios básicos.

En otros términos, el financiamiento por parte de las instituciones privadas a proyectos de vivienda social todavía es incipiente. Existe una percepción de alto riesgo bancario cuando se trata de financiamiento de programas de interés social por la dificultad de los trámites de aprobación de proyectos y recuperación del capital por parte de los promotores. Generalmente, en Ecuador la mayoría de las operaciones para vivienda están dirigidas a financiar proyectos inmobiliarios y de urbanizaciones para la clase media y alta, como *Ciudad Verde* o *San Patricio*.

Existiendo muy pocas operaciones direccionadas a vivienda de interés social, éstas se realizan en su gran mayoría como un crédito directo al promotor, el cual queda como único deudor del crédito. Existe también, especialmente en Quito y Guayaquil, un significativo número de proyectos en los cuales los bancos han concedido créditos directos a los compradores patrocinando el proyecto del propio promotor. Sin embargo, este tipo de proyectos no están dirigidos

generalmente a vivienda de interés social (*Correo*, 2009).

Para evitar que el déficit de vivienda se incremente año a año, según la Cámara de la Construcción de Quito, es necesario que cada año se construyan unas 60 mil viviendas a escala nacional. Actualmente, la oferta de los sectores que atienden a niveles medio-bajo y bajo son limitadas. De acuerdo con un reporte de *Market Watch*, el 45% de las familias de Quito demandan viviendas que se ubican en este segmento.

Sin embargo, son pocas las ofertas de este tipo en el país. En Quito hay unos 10 proyectos de esas características, mientras que en Guayaquil funcionan seis. Mutualista Pichincha es una de las instituciones que trabaja con proyectos para este sector. Uno de ellos es Casa Lista, que atiende a los beneficiarios del Bono de Vivienda, instrumentado por el Ministerio del mismo nombre. Para cubrir a este segmento, el Programa Vivienda Social del Ministerio tiene cinco proveedores. Hasta diciembre de 2008, según cifras de esta Cartera, emitió un total de 95 173 bonos. Estos representaron un desembolso de \$339,6 millones (*Hoy*, 2009).

El bono habitacional

De acuerdo con la información oficial, el bono habitacional constituye una ayuda económica que el Gobierno Nacional entrega a la familia para premiar el esfuerzo por ahorrar a fin de adquirir, construir o mejorar la vivienda. Está dirigido a las familias de menores recursos económicos, para facilitar el acceso a una vivienda, o al mejoramiento de la vivienda que ya poseen. Los componentes del financiamiento de la vivienda o el mejoramiento son: Ahorro + Bono + Crédito. El ahorro, como aporte del beneficiario, debe estar depositado en una institución financiera registrada en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). Sobre esta base, el bono no reembolsable es un aporte del Estado a través del MIDUVI, para facilitar el acceso a la vivienda o mejoramiento. El Crédito es otorgado por una institución financiera, o cualquier otra fuente de financiamiento, para completar el valor de la vivienda.

El bono de titulación

El bono de titulación es un subsidio o complemento único y directo que brinda el Estado ecuatoriano a nivel nacional por intermedio del MIDUVI, a personas de bajos recursos económicos, por el valor de hasta US \$200,00, (doscientos dólares de los Estados Unidos de América) para solventar los costos de formalización y perfeccionamiento previo a la obtención de las escrituras públicas, como el pago de los impuestos, tasas administrativas que se generen en la transferencia del dominio, derechos del notario; y la inscripción de la escritura en el Registro de la Propiedad del Cantón correspondiente.

2.2. Bolivia³⁹

Situación de la problemática de vivienda

De acuerdo a los datos estadísticos oficiales del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 y la proyección del Instituto Nacional de Estadística (INE) al año 2006, la población alcanzó a 9.400.000 habitantes formando 2.265.963 hogares.

El stock habitacional alcanzó a 2.621.607 viviendas, de las cuales el 59% están en áreas urbanas y 41% rurales. Alrededor de la mitad de esta población llamada urbana, no reúne condiciones de vida como acceso a salud, educación, vivienda y sector financiero.

Según el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, el déficit cuantitativo es de 200.000 unidades de vivienda, a las que se añaden cada año 30.000 hogares que demandan un lugar donde vivir. En tanto, el déficit cualitativo alcanza a cerca de un millón de viviendas, que significa el 46% del total. Se trata de unidades localizadas, generalmente, en asentamientos periurbanos donde la población vive sin servicios básicos, en hacinamiento, con inseguridad jurídica, precariedad, materiales de mala calidad, riesgos físicos y ambientales. El 54% de los hogares vive en hacinamiento; el 48% usa calamina (plancha) en el techo y 34% tiene piso de tierra; el 33% no tiene agua potable, el 32% no cuenta con servicio sanitario.

El déficit cualitativo se debe en gran medida al hecho de que la mayor parte del parque habitacional es autoproducido por los propios pobladores, sin apoyo estatal ni estímulos que cualifiquen estos esfuerzos. De hecho, los sistemas de producción de vivienda de mercado aportan anualmente unas 9.000 unidades de vivienda -enfocadas en satisfacer a sectores de ingresos medios y altos que son sujetos de crédito hipotecario- mientras que el Estado ha producido históricamente unas 3.000 soluciones habitacionales al año utilizando mecanismos mixtos de subsidio y crédito⁴⁰. Así pues, el aporte de la formalidad se calcula en 11.000 viviendas al año, mientras que cerca de 60.000 viviendas, el 85% del total de unidades nuevas anuales, se construyen por iniciativa de las familias ya sea en forma individual u organizada bajo el sistema de producción social de la vivienda

Así pues, para comprender la problemática habitacional de los sectores más vulnerables de la sociedad debe observarse que la gran mayoría de las viviendas producidas en Bolivia, generalmente están fuera de una lógica mercantil, pues no se construyen para ser vendidas o compradas sino para ser utilizadas por los propios promotores o propietarios. Se construye para satisfacer las necesidades habitacionales de los núcleos familiares bajo distintas

³⁹Salvo en los lugares donde se indique expresamente otra fuente, la información de esta sección ha sido extraída de: FOPEVI, "Política estatal de vivienda: una propuesta construida desde la sociedad civil organizada", La Paz, 2009.

⁴⁰Como el CONAVI y el FONVIS, sistema que ha entrado en liquidación desde 1997.

modalidades de autoconstrucción. Este proceso se inicia con la obtención más o menos formal de un terreno donde construir; la edificación es progresiva y muchas veces se empieza con la propia producción de los materiales, como adobes y otros, que son desarrollados en el mismo terreno, tanto en el área urbana como rural.

Las dificultades para obtener un terreno es una preocupación principal de quienes requieren de una vivienda -tener lote es tener casa-, o entre los que la requerirán en el futuro. Esto ha acelerado el consumo de tierras en las áreas de gran expansión urbana. La vivienda boliviana, según la Red Nacional de Asentamientos Humanos (RENASEH)⁴¹, a su vez que satisface las necesidades habitacionales, es una forma de ahorro, toda vez que su incursión en el circuito mercantil obedece a contingencias del núcleo familiar o doméstico, tales como enfermedad, cambio de lugar de residencia, y otras que no implican necesariamente una racionalidad de lucro.

Con relación a las formas de tenencia de la vivienda, la información censal define que el 63% cuenta con vivienda propia (52% urbana y 83% rural), el 20% accede a la vivienda por inquilinato o anticrético y el 17% tiene vivienda vía cesión de parentesco.

Políticas de vivienda

Antecedentes

En 1983, Jaime Ponce García, entonces Ministro de Urbanismo y Vivienda, promueve una política nacional que, según el FOPEVI, es “un buen aporte tanto por la lectura de la problemática, la concepción de la vivienda y fundamentalmente por entender que la resolución de la problemática de la vivienda pasa por impulsar acciones integrales y de corresponsabilidad e intersectorialidad en la gestión gubernamental fomentando y reconociendo como un activo fundamental la participación popular en el proceso de planificar, diseñar y producir la vivienda”. Sin embargo, sus planteamientos no se llegan a aplicar por cambios políticos.

En 1997, el Ministerio de Desarrollo Humano aprueba los Lineamientos para una Política Nacional de Vivienda. En la propuesta se incluyen lineamientos sobre un sistema de financiamiento y como medida previa determina la liquidación del FONVIS⁴². Propone un sistema de subsidio directo a la demanda de aplicación preferente a los sectores de mayor vulnerabilidad. Define competencias municipales para el acceso a la vivienda, y plantea lineamientos en torno a la capacitación, investigación y desarrollo tecnológico. Se logró institucionalizar al Comité Nacional Consultivo de Asentamientos Humanos como la instancia de consulta en temas relacionados al desarrollo urbano, vivienda y servicios

41 RENASEH: "Panorama de la vivienda social en Bolivia". En: http://renaseh-bolivia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=23. 2004.

42 Fondo Nacional de Vivienda Social

básicos con participación de entidades públicas y privadas, gremios de profesionales, organizaciones sociales, académicas, institutos de investigación, entre otras.

Ese mismo año 1997 se aprobó la Política de Vivienda y Servicios Básicos que contemplaba dos componentes. Por un lado, el Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV) con el soporte de recursos proveniente del 2% del aporte patronal; este programa fue operativizado a través de cuatro subprogramas: Mejoramiento de Barrios; Subsidio Directo a la Demanda; Atención de Emergencias por Desastres Naturales; y Mejoramiento de la Vivienda en Zonas Endémicas de Chagas u otros vectores. El segundo componente era el desarrollo del mercado secundario de hipotecas, que buscaba la ampliación de la base de población que debía ser atendida por el sistema financiero convencional. Según el FOPEVI, este componente “en la práctica ha fracasado por limitaciones estructurales de la económica nacional”. Este enfoque guió el accionar en materia de vivienda hasta 2006.

Políticas de vivienda actuales

La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, aprobada en referéndum en 2009, establece que “toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria” y que “el Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social, mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en los principios de solidaridad y equidad. Estos planes se destinarán preferentemente a familias de escasos recursos, a grupos menos favorecidos y al área rural” (artículo 19).

El Plan Nacional de Desarrollo al 2013 incluye a la vivienda en el eje titulado “Bolivia Productiva” y plantea como objetivos:

- Que la vivienda y el desarrollo urbano se constituya en un “dinamizador”, promotor, facilitador y reactivador del desarrollo productivo y social, para vivir bien;
- Que se establecerán las condiciones para alcanzar una habitabilidad básica, social, equitativa y solidaria que posibilite universalizar el acceso a la vivienda como un derecho humano

Para ello, establece una política de acceso a la vivienda que considera subsidios y créditos focalizados a la población más pobre. Esta política incluye los siguientes programas y sus respectivas metas:

- Programa Nacional de Vivienda Social y Solidaria cuyas metas son: 100.000 Soluciones Habitacionales y la generación de 60.000 empleos directos y 60.000 indirectos.
- Programa de Fomento del Banco de Tierras Fiscales cuya meta es contar

con un Banco de Tierras en 50 Municipios priorizados que posibilitaran el acceso a suelo mediante la regulación del precio de suelo, reordenamiento urbano y distribución social.

- Programa de Catastro Urbano Municipal, consiste en establecer las bases de la planificación, de gestión y ordenamiento territorial para las áreas urbanas. La meta es de implementar sistemas catastrales con la intención de lograr 60 áreas urbanas consolidadas (en 60 municipios).

En 2009, Evo Morales promulgó la Ley de Recuperación de Carteras, Aportes y Titulación de Soluciones Habitacionales, que busca beneficiar a 33 mil familias. La regulación anunciada tiene el objetivo de recuperar los aportes y títulos de las viviendas de quienes durante 20 años aportaron al ex Fondo Nacional de Vivienda Social (FONVIS). La nueva ley reflejaría la política social del gobierno. También establece que las entidades financieras que manejaron los recursos del ex FONVIS deberán devolver el capital a aquellos que aportaron pero que no tuvieron la posibilidad de acceder a una vivienda⁴³.

En este marco, se lanzó el Programa de Vivienda Social y Solidaria (PVS). Según el FOPEVI, “lo que oferta el Programa de Vivienda Social, son créditos subsidiados (subprogramas 2, 3 y 4) que en vivienda han demostrado ser más eficientes que el subsidio al capital. Es interesante la implementación de este modelo de financiamiento a pesar de la resistencia del sistema financiero que argumenta que es una competencia desleal y que puede poner en riesgo la industria del microcrédito en nuestro país”. Sin embargo, este foro de la sociedad civil se pregunta: “¿cuál (es) la garantía de que en la implementación de los programas actuales los resultados sean transparentes, impermeables a la corrupción, el clientelismo y garanticen resultados eficientes y fundamentalmente basados en principios de equidad y justicia social?. En la práctica de los Fondos sectoriales y el propio FONVIS la sana intención era subsidiar a la demanda (al beneficiario de la vivienda) pero se terminó subsidiando a la oferta, a las empresas constructoras”.

43 En prensa: ABN, 2009.

2.3. Colombia

Situación de la problemática de vivienda

El déficit de vivienda en Colombia, afecta al 31% de los hogares. El gobierno reconoce que dicho déficit alcanza los 2,3 millones unidades habitacionales, de las cuales 1,5 millones equivalen a la diferencia entre número de hogares y unidades de vivienda (déficit cuantitativo) y 800.000 corresponden a aquellas susceptibles de ser mejoradas en términos de calidad y servicios (déficit cualitativo).

Para muchos, este tema es sensible si se tiene en cuenta, en primer lugar, que el crecimiento poblacional supera significativamente el crecimiento de la producción de vivienda nueva, que llega a 2 unidades por cada 100.000 habitantes. En segundo lugar, el déficit de vivienda es más complejo en las ciudades, donde se encuentra el 76% de la población. Esta situación es más preocupante ya que el Gobierno estima que para el año 2019 la presión demográfica incrementará la población de las cabeceras municipales en 10 millones de habitantes. En tercer lugar, cualquier política que busque cambiar el esquema de tenencia de vivienda y reducir el déficit habitacional debe tener en cuenta las condiciones socioeconómicas de la población, ya que su nivel de ingreso indica la capacidad de los hogares para acceder a vivienda propia. Actualmente, el 56% de los hogares urbanos es propietario de vivienda, el 36,7% vive en arriendo y el 7,3% restante permanece bajo otro esquema de tenencia, como usufructo u ocupación de hecho⁴⁴.

Política de vivienda

Antecedentes

La política de vivienda en Colombia se remonta a la década de los años 30, cuando se crearon los primeros mecanismos institucionales. En 1932, se fundó el Banco Central Hipotecario con el objetivo principal de promover el sector de la construcción a través del crédito. Más adelante, en 1939, se creó el Instituto de Crédito Territorial, entidad encargada de construir y otorgar crédito para la compra de vivienda con subsidios del Estado. Durante cuatro décadas, la política de vivienda urbana y para familias de escasos recursos recayó en estas dos instituciones, pero en 1972 el Presidente Misael Pastrana buscó una nueva directriz de desarrollo económico basado, entre otras estrategias, en el fortalecimiento del sector de la construcción de vivienda. Durante este gobierno se crearon dos herramientas que transformarían la política de vivienda: las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC).

A partir de 1991 se presentaron cambios importantes en el sistema de

44 Universidad del Rosario, 2007

financiamiento y en la política de vivienda estatal. Por un lado, la Constitución dejó establecido el derecho a la "vivienda digna" y, por otra parte, las herramientas financieras para otorgar créditos de este tipo han mejorado el volumen de recursos disponibles para los usuarios y han reducido el nivel de morosidad, todo esto dentro de un contexto que sigue presentando algunas fluctuaciones por los topes oficiales a la tasa de interés que afecta los incentivos de las entidades financieras crediticias.

Paulatinamente, el Estado desmontó su modelo de corte asistencialista y se estableció una política de financiamiento a través de las corporaciones de ahorro y vivienda y de otros intermediarios financieros que entraron a competir en el mercado de crédito hipotecario bajo un esquema de tasa de interés de corto plazo del mercado doméstico. En general, a partir de la década de 1990, la política de vivienda se sostuvo en dos componentes: por un lado, las reglas de mercado, bajo una estructura de banca múltiple, y de otra parte la doctrina de la Corte Constitucional, según la cual la vivienda es un bien mérito.

Sin embargo, los cambios en el modelo de crecimiento económico, las reformas financieras, las fluctuaciones de la tasa de interés y los ajustes en el cálculo de la UPAC llevaron al colapso de este sistema de financiamiento de vivienda al finalizar la década de 1990.

Este esquema de financiación de vivienda sólo se mantuvo por ocho años. A la par de su muerte paulatina, se registró una masiva pérdida de viviendas de los deudores hipotecarios ante la imposibilidad de cumplir con sus obligaciones, debido a las altas tasas de interés, que alcanzaron niveles superiores al 50%.

Durante la crisis económica y financiera que vivió el país a finales de la década de los 90 se experimentó una caída de la construcción de viviendas y una pérdida en la dinámica del sistema de financiamiento hipotecario (la cartera hipotecaria pasó del 11% del PIB en 1998 al 5,9 en 2004 y los desembolsos anuales del sector financiero para vivienda cayeron del 2,7% del PIB en 1996 al 0,5% en 2004). Esta difícil situación llevó a la Corte Constitucional a tomar decisiones que cambiaron el rumbo de la política, especialmente las sentencias concernientes al prepago de las obligaciones para los deudores hipotecarios y el cálculo de la corrección monetaria (UPAC) con respecto al incremento del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

En consecuencia se expidió la Ley Marco de Vivienda (Ley 546 de 1999) que eliminó el sistema UPAC y estableció una conversión de los créditos hipotecarios en UPAC a Unidades de Valor Real (UVR), cuyo cálculo se establece diariamente con base en el comportamiento del Índice de Precios del Consumidor (IPC). Adicionalmente, la política de vivienda focalizada en los hogares de ingresos bajos también ha presentado modificaciones, cobijando a las familias con ingresos menores a cuatro salarios mínimos, mediante subsidios. Esta labor se sumó a la que venían desarrollando las cajas de compensación familiar con sus afiliados y a la conformación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (VIS), todo con el fin de establecer los parámetros para la asignación de los subsidios (Universidad del Rosario, 2007).

Política habitacional

Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) suscribieron el 29 de enero de 2004 un contrato de préstamo, que buscaba apoyar los esfuerzos del gobierno colombiano por mejorar la provisión de vivienda social en áreas urbanas. El monto del préstamo es de US\$ 150.000.000, con una contrapartida local de US\$ 125.000.000. Específicamente, con la operación se propone: consolidar y financiar el nuevo sistema de gestión de subsidios para vivienda social urbana; ordenar y fortalecer el marco institucional e intergubernamental del sector, y apoyar el desarrollo de áreas estratégicas del sector.

Por su parte, el entonces viceministro de Vivienda, Luis Felipe Henao, recalcó que la actual política de vivienda ha registrado balances positivos (Presidencia de la República, 2009). De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre 2006 y 2009 se inició la construcción de 153.119 viviendas por año, 39% más que en el periodo 2002-2006. Del total de viviendas iniciadas, las viviendas de interés social representaron el 48% de las construidas en el trienio, y de ellas, 47% fueron viviendas de interés prioritario. Estas cifras de producción de vivienda para el periodo 2006-2009 representan el máximo histórico desde la redefinición del programa de vivienda, por la Ley de 1991, y muestran un avance en la reducción del déficit habitacional.

Entre agosto de 2006 y agosto de 2009, las instituciones vinculadas a la política VIS financiaron 499.743 soluciones de vivienda para los sectores deprimidos. En cuanto a vivienda prioritaria (VIP), el incremento en la producción es más notorio. Para el período 2002-2006, la edificación de VIP se incrementó alrededor de 150% frente al cuatrienio inmediatamente anterior, y alcanzó 27.500 soluciones habitacionales en promedio. Para 2006-2009 se espera que se construyan cerca de 34.400 viviendas de interés prioritario.

Modalidades de financiamiento

Colombia atravesó una favorable coyuntura en materia de construcción desde el 2003, después del colapso hipotecario del período 1998-2001. Sin embargo, se trata de una recuperación frágil, en tanto ella no se sostiene en mayor crédito hipotecario. Además, los volúmenes construidos reflejan puntos de saturación de la demanda por factores demográficos. A pesar de esto, se ha presentado un rápido incremento en los precios de venta final, especialmente desde 2004, lo cual habría empezado a desacelerar la demanda efectiva por vivienda, sobre todo en los estratos económicos altos. Por el lado de la demanda interna, se mezclan factores favorables como el "agotamiento" del inventario de vivienda disponible, resultante de la prolongada crisis hipotecaria, así como por la atracción de importantes capitales externos que vienen invirtiendo en dicho sector. Este último componente tiene una doble explicación. De una parte, se trata de un fenómeno de arbitraje financiero, dados los bajos rendimientos en el exterior y el daño colateral que generó la caída de las bolsas de valores en los Estados Unidos. De otra parte, se cuenta con un poder adquisitivo adicional

provisto por las "remesas del exterior", enviadas por los colombianos que han emigrado en los últimos cuatro años.

Por el lado de la oferta de vivienda, según Clavijo (2004), preocupa la rápida escalada de costos en materiales básicos de construcción (concreto, ladrillo, acero), resultantes de diversos factores. A nivel local se tienen algunos problemas de inelasticidades del sector productivo y, aparentemente, fenómenos de oligopolios.

Programas de Vivienda

Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Urbana

Es un aporte estatal en dinero o en especie entregado por una sola vez al hogar beneficiario. El subsidio no se restituye, y constituye un complemento para facilitar la adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda. De manera excepcional, se permite que las familias de poblaciones vulnerables como desplazados, víctimas de actos terroristas y afectados por situaciones de desastre o calamidad pública, apliquen este subsidio para la compra de vivienda usada. Está dirigido a personas independientes y que no cuenten con una afiliación a una Caja de Compensación Familiar; los empleados afiliados a una de estas cajas deben recibir este beneficio de la misma. Los subsidios para viviendas en zona rural son asignados por el Banco Agrario.

Pueden solicitar la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social los hogares que carecen de recursos suficientes para obtener o mejorar una única solución de vivienda de interés social, cuyos ingresos totales mensuales no sean superiores a cuatro salarios mínimos legales mensuales y cumplan con los requisitos que señalan las leyes vigentes.

Se entiende por hogar a un mínimo de dos personas que conforman un grupo familiar, cónyuges, uniones maritales de hecho y/o el grupo de personas unidas por vínculo de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional.

Ahorro Previo

De acuerdo con el artículo 21 del Decreto 975 de 2004, modificado por el Decreto 4429 de 2005, el Ahorro Previo constituye el compromiso de los aspirantes al Subsidio Familiar de Vivienda a realizar aportes con el fin de reunir los recursos necesarios para la adquisición, construcción o mejoramiento de una vivienda de interés social. Dicho ahorro previo debe ser al menos igual al 10% del valor de la solución de vivienda a la que se aplicará el subsidio en caso de asignación.

No están obligados a realizar ahorro previo los hogares con ingresos menores a dos salarios mínimos, ni los hogares objeto de programas de reubicación de zonas de alto riesgo no mitigable, los de población desplazada, los de víctimas de actos terroristas, los de desastres naturales.

Valor del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Urbano (Decreto 4466 de 2007)

El valor del subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social que otorgan el Fondo Nacional de Vivienda y las Cajas de Compensación Familiar será hasta el equivalente a once y medio Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes en la fecha de su asignación, cuando el subsidio se aplique a mejoramiento de vivienda.

Este subsidio sólo podrá aplicarse en soluciones de vivienda de interés social prioritario. La anterior limitación no se aplicará en el caso de inversiones en macroproyectos de interés social nacional, en programas de subsidio familiar de vivienda urbana en especie y en proyectos de vivienda de interés social en zonas con tratamiento de renovación urbana, de conformidad con lo señalado en el artículo 86 de la ley 1151 de 2007.

2.4. BRASIL⁴⁵

Situación actual del problema de la vivienda

El censo de 2010 revela que Brasil cuenta con un total de 56'541.000 viviendas para una población de 190'732.000 habitantes, lo que corresponde a un promedio de 3,37 personas por hogar. El déficit cuantitativo es relativamente bajo, estimado en unas 3'769,614 unidades de vivienda; el 83.2% del déficit habitacional urbano está concentrado en familias que perciben una renta mensual de hasta 3 salarios mínimos (US\$ 260). El déficit cualitativo sí parece ser significativo.

El déficit cualitativo de viviendas, que tiene su origen en los altos precios que tienen las unidades en el mercado formal, en los magros ingresos que perciben la mayoría de familias brasileras, y en las políticas inadecuadas aplicadas desde el poder político, han traído como consecuencias el incremento de la vivienda informal (entre 1995 y 1999 se habrían construido 4.4 millones de viviendas, sólo 700 mil de ellas formales) y el crecimiento de las favelas en situación precaria y en lugares inadecuados debido a la falta de suelo urbanizable a precios accesibles. Una proporción importante de personas que habita en las ciudades vive, en efecto, en favelas (que en algunos casos llega al 50% del total de la población de la ciudad).

Políticas de vivienda

Antecedentes

La primera iniciativa brasilera de creación de una política de vivienda con objetivos y metas definidas, fuentes de recursos permanentes y mecanismos propios de financiación se remonta a 1964, con la sanción de la Ley 4.380/64. Dictada tras el golpe militar de ese mismo año, se trató de una respuesta frente a la crisis de vivienda en un país que se urbanizaba rápidamente. Esta ley instituyó el Sistema Financiero Habitacional (SFH), el Banco Nacional Habitacional (BNH) y la corrección monetaria en los contratos inmobiliarios de interés social, entre otras medidas. Desde entonces, el Gobierno Federal pasó a tener las atribuciones de formular la política nacional de vivienda y coordinar acciones públicas y privadas para estimular la construcción y financiamiento de viviendas de interés social. Esta política fue financiada con recursos del SFH provenientes del Sistema Brasileiro de Ahorro y Crédito (SBPE por sus siglas en portugués) y del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS).

La crisis económica a finales de los 70 generó un fuerte desequilibrio en el SFH. Tal escenario resultó en la extinción del BNH por el Decreto Ley 2.291/86, de

⁴⁵ Texto elaborado por Bartiría Lima, de la CONAM (Confederación Nacional de Asociaciones de Moradores), y actualizado con cifras del documento "Para os Povos da terra e para a América Latina e Caribe Documento elaborado sobre a Habitação e outras políticas urbanas no Brasil" (CONAM).

1986. Sus funciones fueron redistribuidas hacia varios órganos de gobierno⁴⁶. En los 22 años de funcionamiento del BNH, se financió la construcción de 4.3 millones de unidades nuevas, 2.4 millones de ellas con recursos del FGTS y 1.9 millones con recursos del SBPE para el mercado de vivienda de la clase media. Si se considera el período hasta el 2000 -ya que el SFH continuó funcionando tras la extinción del BNH en 1986- fueron financiados cerca de 6.5 millones de unidades habitacionales. Además, fue considerable el papel del SFH en el saneamiento, destacando el plan nacional de saneamiento (Planasa) que fue decisivo en la extraordinaria ampliación de las redes de agua y alcantarillado que tuvo lugar en las principales ciudades brasileras. En el año 2000, más del 90% de la población urbana estaba abastecida por redes de agua.

Ello no obstante, esta producción de vivienda estuvo muy por debajo de las necesidades generadas por el acelerado proceso de urbanización brasiler entre 1950 y el año 2000. En ese lapso, en efecto, la población urbana brasiler que vivía en ciudades de más de 20 mil habitantes creció de 11 millones a 125 millones. En el período de funcionamiento del BNH (1964-1986) se financiaron cerca del 25% de las nuevas viviendas construidas en el país, porcentaje relevante pero totalmente insuficiente para enfrentar el desafío de la urbanización brasiler.

Sin embargo esta política dirigió todos los recursos a la producción de vivienda en propiedad construida por el sistema formal; sin tener estructuradas las actuaciones específicas para apoyar, desde el punto de vista técnico, financiero, urbano, administrativo, la producción de vivienda o urbanización por procesos alternativos, que incorporasen el esfuerzo propio y la capacidad organizativa de las comunidades. En consecuencia, tuvo lugar un intenso proceso de urbanización informal y salvaje, donde la gran mayoría de la población, sin ningún apoyo gubernamental, no tiene alternativa salvo autoconstruir, en etapas, la vivienda propia en asentamientos humanos precarios como loteamientos clandestinos e irregulares, villas, favelas, alagados, etc., en general distantes de las áreas urbanizadas y mal servidos de infraestructura y equipamientos sociales:

“La presión demográfica en los centros urbanos, la crisis económica, el desempleo y el alto costo de la tierra urbana, asociada a la ausencia de políticas de vivienda obligó a las familias de bajos ingresos a buscar alternativas para su propia vivienda precaria. Este proceso aceleró la favelización, la ocupación ilegal de la periferia y las zonas de riesgo, configurando, de esta forma, los actuales problemas urbanos brasileros. Poco se ha hecho para satisfacer las necesidades de vivienda en Brasil en el período 1986-2002 a iniciativa directa del gobierno federal. Por lo tanto, el sector privado ha ocupado ese vacío proporcionando viviendas

46 Entre la extinción del BNH y la creación del Ministerio de Ciudades en 2003, durante el gobierno de Lula, el sector federal encargado de la política de vivienda estaba subordinado a siete ministerios o estructuras administrativas diferentes, caracterizando interrupciones y ausencia de estrategia para enfrentar el problema.

*para el segmento de mayores ingresos. La deficiencia de la acción gubernamental se agravó la escasez de viviendas en el país para las familias de bajos ingresos*⁴⁷

La estrategia implementada por el BNH benefició la construcción civil que puede contar con una fuente de financiación estable para la producción de unidades acabadas, pero contribuyó poco a enfrentar el problema que el órgano se proponía resolver.

En el contexto de la lucha contra la dictadura, se organiza el movimiento de vivienda de los Sin Tierra y el movimiento nacional de los mutuarios que reunía a los mutualistas de bajos ingresos y clase media, incapaces de pagar la prestación adecuada de la vivienda propia.

Paralelamente, tiene lugar una progresiva transferencia de responsabilidades hacia los estados y municipios, teniendo como marco la Constitución de 1988, que convirtió la vivienda en una competencia concurrente de los tres niveles de gobierno. En ese marco, emerge un conjunto de experiencias municipales de vivienda de interés social y surgen, al lado de intervenciones tradicionales, programas que adoptan principios innovadores como el desarrollo sostenible, diversidad de tipologías, estímulo a los procesos participativos y autogestionados, asociaciones con la sociedad organizada, reconocimiento de la ciudad real, proyectos integrados y articulación con la política urbanística.

En 1995 tiene lugar una reanudación de la financiación de la vivienda y del saneamiento con base en los recursos del FGTS y principios tales como flexibilidad, descentralización, diversidad, reconocimiento de la ciudad real, entre otros, adoptados como nuevos referentes, de manera compatible con el ambiente y el debate nacional e internacional que, de una forma bastante generalizada, pasó a rechazar los programas convencionales basados en la financiación directa de grandes conjuntos habitacionales, y en procesos centralizados de gestión.

En 1996, la Secretaría de Política Urbana, que pasó a ser la gestora del sector habitacional, divulgó el documento: "Política Nacional de Habitación" (PNH), realizado en el contexto de preparación de Hábitat II. Esta nueva política incidía en la creación de programas de financiamiento dirigidos al beneficiario final y la carta de crédito individual y societaria, que pasó a absorber la mayor parte de los recursos del FGTS. Además este documento instituía un programa dirigido al poder público, focalizado a la urbanización de áreas precarias (Promoradía) -que fue paralizado en 1998 cuando se prohibió la financiación al sector público-; y un programa dirigido al sector privado (Apoyo a la Producción) que no tuvo un financiamiento adecuado. En 1999 se implementó el Programa de Arrendamiento Residencial (PAR), dirigido a la producción de unidades nuevas

47 "Para os Povos da terra e para a América Latina e Caribe Documento elaborado sobre a Habitação e outras políticas urbanas no Brasil". Documento elaborado por CONAM (Confederación Nacional de Asociaciones de Moradores). Traducción propia.

para el arrendamiento, que utiliza una mezcla de los recursos procedentes del FGTS y otros de origen fiscal.

Entre las modalidades de utilización de la carta de crédito, que consumió entre 1995 y 2003 cerca del 85% de los recursos destinados a vivienda, destacan la financiación de materiales de construcción y la adquisición de inmuebles usados, además de la carta de crédito asociativa, que se convirtió en una especie de válvula de escape para que el sector privado captara recursos del FGTS para la producción de viviendas acabadas.

A pesar de estos esfuerzos, los cambios al parecer no fueron los esperados. La financiación a la adquisición de inmuebles usados, que absorbió 42% del total de recursos destinados a la vivienda (cerca de 9.3 mil millones de reales), es un programa con escaso impacto, que no genera empleo ni actividad económica. El financiamiento al material de construcción, aunque tenga el mérito de apoyar al enorme conjunto de familias de baja renta que autoconstruye (576 mil beneficiarios entre 1995 y 2003), tiende a estimular la producción informal de la vivienda, agravando los problemas urbanos. Además, el bajo valor de la financiación y de ausencia de asesoría técnica, no permiten que las familias beneficiarias alcancen condiciones adecuadas de habitación.

De hecho, la preponderancia de estas modalidades de acceso al crédito está vinculada a una visión bancaria en la financiación de la vivienda, personificada en el papel central que pasó a tener la Caja Económica Federal como el único agente financiero con capacidad para manejar los recursos destinados a la vivienda. Impulsada por la preocupación de evitar agujeros con los fondos destinados a la vivienda, sobre todo el FGTS, la Caja pasó a favorecer la concesión de créditos en condiciones de mayor garantía y más fácil acompañamiento, lo que explica la preferencia por la financiación de inmuebles usados. En todo caso, entre 1995 y el 2003, el 78% del total de recursos fueron destinados a familias con renta superior a cinco salarios mínimos y solo el 8.47% fueron destinados para sectores de baja renta (hasta 3 salarios mínimos), donde se concentra el 83.2% del déficit cualitativo.

Por último, cabe señalar la aprobación en el 2001, del Estatuto de la Ciudad, que creó la posibilidad de hacer valer la función social de la propiedad.

Política habitacional

En octubre del 2003, el recién electo gobierno del Presidente Lula convocó al Consejo Nacional de las Ciudades, lo que desencadenó un muy importante proceso de movilización social en todo el país⁴⁸. La situación empezó a cambiar con la creación -ese año- del Ministerio de las Ciudades y la aprobación en 2004 de la Política Nacional Habitacional (PNH) que propone una visión amplia e integral del desarrollo urbano. Ello no obstante, la propuesta del Fondo Nacional

48 En el 2005 y 2007 se llevarían a cabo el segundo y tercer Consejo Nacional, respectivamente.

de Moradía llevada al Parlamento por el Partido de los Trabajadores (PT) fue modificado por el parlamento, que creó un Fondo Nacional de vivienda de interés social como fondo de inversión con recursos presupuestales, regido por la Caja Económica Federal, que rigidizó la inversión pública en vivienda a partir de criterios de rentabilidad y mercado.

Ese año, el gobierno de Lula daría la Ley Federal de vivienda 10.391 y aprobaría el primer Programa Especial de Vivienda Popular, que permitió apoyar proyectos de vivienda y utilizar mejor el Programa de Subsidio Habitacional creado en el último año del gobierno de Cardoso. También se creó el Crédito Solidario, utilizando el Fondo de Desarrollo Social (FDS) hasta ese entonces desactivado, cuyo objetivo es producir vivienda a través de la autogestión en condiciones favorables de financiación.

La Política Nacional Habitacional se hace posible a través del Sistema Nacional de Vivienda, que articula acciones integradas en los tres niveles de gobierno. Tiene dos subsistemas: el de Interés Social (SNHIS) dirigido a personas con ingresos de hasta cinco remuneraciones mínimas vitales, y el de mercado que atiende principalmente a las personas con ingresos desde cinco hasta diez remuneraciones mínimas. Los programas del SNHIS contemplan acciones de urbanización de favelas, reubicación de familias en zonas de riesgo, etc.

A partir de 2005 ha habido una sustancial elevación de las inversiones de todas las fuentes de recursos y una ampliación del subsidio, así como la utilización creciente de fondos públicos y una amplia captación de recursos del mercado, lo que ha venido generando lo que muchos llaman un *boom* inmobiliario. Por otro lado, desde el 2004 viene ocurriendo una sustancial elevación de los recursos destinados a la producción habitacional de baja renta. El presupuesto del FGTS crece constantemente (alcanzó siete mil millones de reales en 2007), al igual que los recursos de origen presupuestario (con la creación del Fondo Nacional de Interés Social en 2006, vienen superando los mil millones de reales por año). En lo que atañe al subsistema de interés social, el gran salto ocurrió con la Resolución 460 del Consejo Curador del FGTS, que ha hecho posible una masiva aplicación de recursos, que alcanzó en 2006 y 2007 los 1.8 mil millones de reales al año.

Mi Casa, Mi Vida

Con el objetivo de hacer frente a los efectos de la crisis económica internacional, el gobierno federal puso en marcha en marzo de 2009 el programa Minha Casa, Minha Vida (Mi Casa, Mi Vida), que integra un conjunto de medidas anticíclicas destinadas a estimular la industria de la construcción y crear empleo. Este programa no se debe confundir con el PNH, que tiene un significado mucho más amplio y estratégico, pero parcialmente incorporó algunas de sus propuestas.

La Ley que creó este programa (Ley 11.977) estableció también la regularización de la propiedad de la tierra, tema que se vincula ya que permite la valoración de los bienes inmuebles de la población pobre del país y permitirá que se destinen fondos a la construcción de viviendas en las tierras regularizadas, ya que el alto costo de la tierra urbana es una importante limitación.

Mi Casa, Mi Vida tiene como objetivo hacer accesible la vivienda para las personas cuyo ingreso bruto familiar no exceda los R\$ 1.600,00 (mil seiscientos reales), organizados en cooperativas, asociaciones y otras organizaciones sin fines de lucro orientadas a la producción y adquisición de nuevas viviendas, garantizando el acceso a una vivienda digna con patrones mínimos de sostenibilidad, seguridad y habitabilidad. El programa funciona mediante la concesión de préstamos a los beneficiarios, organizados asociativamente por una Entidad Organizadora (EO), con fondos del Presupuesto Federal aportados al Fondo de Desarrollo Social (FDS). El subsidio del gobierno cubre el 95% del valor del inmueble. En su primera etapa, el programa cuenta con R\$ 7,7 mil millones de inversión hasta el 2014: R\$ 62,2 mil millones del presupuesto general federal y R\$ 9,5 mil millones del FGTS.

2.5. PARAGUAY⁴⁹

Situación actual del problema de la vivienda

El Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI) realizó en 2009 un reestudio y recategorización del déficit habitacional en el país, en base a los datos aportados por el censo nacional del año 2002, estimando la demanda habitacional en el Paraguay.

El informe muestra una demanda total de 804.017 soluciones (398.294 para el área urbana y 405.723 para el área rural), a lo que se debe sumar la nueva demanda de unas 15.000 viviendas que se acumula cada año. Tomando como base que la población paraguaya es de unos seis millones de habitantes, el índice es alarmante⁵⁰.

Es difícil estimar el número real de familias que viven en asentamientos urbanos, concentrándose la mayor parte de ellos en el Departamento Central, aunque en los últimos años ha crecido vertiginosamente la cantidad de asentamientos en los departamentos de Encarnación, Ciudad del Este, Concepción, Saltos del Guairá, Pedro Juan Caballero, Amambay, y Canindeyú.

En el Departamento Central vive hoy uno de cada tres paraguayos. En el Área Metropolitana de Asunción, la gran mayoría de grandes concentraciones poblacionales son villas, asentamientos o barrios provisorios, con poca infraestructura para acoger a las miles de familias que cada año migran del interior del país. Más de la mitad de las familias de la ciudad tienen enormes dificultades para adquirir una vivienda propia, por no reunir los requisitos necesarios para acceder a un crédito: "El 43% de las familias no accede a una casa propia debido a que no puede documentar debidamente sus ingresos", sostiene César Bouillon, economista jefe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁵¹.

Políticas de vivienda

Antecedentes

En Mayo de 1989, en el contexto de la democratización del país, se dio el Decreto Ley No. 25, que disponía que el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (BNAPV) creara un Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) integrado por todas las instituciones públicas y privadas que estuviesen en

49 Salvo indicación contraria, la presente síntesis ha sido extraída de: "Política habitacional en el Paraguay desde 1989 hasta nuestros días", Ana Raquel Flores, en "Regularización de Asentamientos Informales en América Latina", Adriana de A. Larangeira Editora, Lincoln Institute, Cambridge 2007.

50 "El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina". Varios autores. Ediciones Trilce, Montevideo, 2011.

51 En prensa: "Informalidad, primer obstáculo para las viviendas en Asunción", diario La Nación. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/71750-informalidad-primer-obstaculo-para-las-viviendas-en-asuncion-.html>

relación con este quehacer, como organismo consultivo en materia de vivienda urbana y rural.

Por Ley 118/90 se formalizó la nueva situación y fue creado el CONAVI. La Ley dice que el CONAVI tiene como objetivo fijar la política Nacional de la Vivienda en el marco de las Políticas Macroeconómicas y del Plan Nacional de Desarrollo que las expresa, para satisfacer las demandas de vivienda y de soluciones habitacionales. Para tal efecto, deberá concertar los esfuerzos de las entidades y las empresas o sociedades con objetivos afines para formular las Normas Técnicas apropiadas en lo urbanístico, sanitario y financiero.

Era función del CONAVI confeccionar el Plan Nacional de la Vivienda, hacer su seguimiento y procurar los recursos necesarios para su implementación. Su presidencia era ejercida por el presidente del BNAPV. El Consejo definió los primeros lineamientos de la política habitacional, contemplando acciones de construcción de vivienda nueva y la regularización de la tenencia de tierras públicas y privadas, ocupadas informalmente.

El Instituto Paraguayo de Vivienda, el BNAPV y el SNAPV fueron asumidos como parte de la estructura del CONAVI y adecuados a las funciones de la nueva institución. En medio de este trajín institucional, las municipalidades recibieron en mayo de 1991 a los primeros intendentes electos por voto popular. Estas elecciones permitieron el acceso al cargo de varios candidatos de la oposición, entre ellos el de la capital, quien, con un origen independiente de los partidos políticos tradicionales, dio a su administración un carácter social, fortaleciendo las organizaciones vecinales y creando instrumentos y estructura para la coparticipación, con vistas a la solución de la problemática de los asentamientos informales.

Hasta mediados de los años 90, el CONAVI y los municipios fueron los más fuertes referentes del quehacer habitacional. Las cartas orgánicas de ambas instituciones establecían competencias similares en relación con la planificación urbana y la construcción de viviendas de interés social. Sin embargo, en la práctica el primero implementaba principalmente obra nueva (Villas CONAVI), edificios habitacionales, adjudicación de subsidios para construcción, ampliación o refacción de viviendas, etc., desde los programas elaborados por la institución; mientras que los segundos atendían prioritariamente las situaciones de hecho que afectaban las propiedades del dominio público o privado. En ambos casos, otras instituciones vinculadas al tema eran convocadas para la planificación o ejecución de acciones concretas.

La problemática de los asentamientos informales que afectaban la propiedad privada de particulares, requería una intervención decidida del Estado (en consideración de la significativa cantidad de casos) porque los pobladores no poseían capacidad de compra de las tierras que ocupaban. Para atender este aspecto, se creó el Programa de Regularización del Área Metropolitana (PRAM),

a cargo del Ministerio del Interior. Luego, por Decreto 14.228/2001, el Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del Territorio Nacional (PRAMTN) pasó a ser implementado por la Secretaría de Acción Social (SAS), dependiente de la Presidencia de la República, y por el Consejo Nacional de Organizaciones Populares (CONOP), filial del Movimiento Sin Techo (MST). Por medio de este Programa, el Estado compró las tierras ocupadas y financió a los ocupantes el pago de las mismas. Los aspectos urbanísticos fueron definidos por las municipalidades en las que se crearon los asentamientos. Villa Madrid, urbanización de interés social implementada por CONAVI, AECI y Obras Sociales Salesianas en la ciudad de Limpio, son ejemplos de ello.

Durante los años transcurridos desde el período iniciado en 1989 hasta nuestros días, en Paraguay se han creado estructuras, instrumentos y diversas modalidades de solución para la problemática habitacional. A nivel nacional y municipal, se habían creado las estructuras e instrumentos necesarios para atender esta demanda en un marco de participación y concertación, y se contaba además con el espíritu y la voluntad política suficiente para dar cumplimiento a los objetivos planteados, que según un trabajo de evaluación realizado por la GTZ (GTZ, 1990) eran los siguientes:

- Racionalizar el uso del suelo en los centros urbanos y mejorar las condiciones de acceso a la tierra y los servicios
- Identificar actores y roles que les corresponden en la búsqueda e implementación de la solución a la problemática habitacional
- Definir un espectro amplio y variado de conceptos y criterios de manejo, que encajen con la diversidad de la problemática habitacional, que permita diseñar soluciones adecuadas y accesibles a los diferentes grupos sociales
- Reactivar el sector financiero de la vivienda
- Mejorar el marco jurídico
- Fortalecer las instituciones del sector

En el marco de los objetivos antes mencionados, la política habitacional se aplicó en los niveles nacional y municipal en las condiciones específicas correspondientes a cada uno, y se desarrolló desde el Gobierno central, los gobiernos departamentales y los gobiernos locales, siendo estos los actores principales en la elaboración y ejecución de los planes, programas y proyectos (urbanos y rurales) respectivos. Teniendo en cuenta la división del país en dos grandes regiones separadas por el río Paraguay, la Región Oriental que concentra el 97% de la población (DGEEC, 2002) en el 40% del territorio total, ha sido la receptora del mayor número y variedad de acciones.

Estas acciones se pueden agrupar en dos tipos de intervenciones:

En primer lugar, la construcción de obra nueva, que responde a los planes anuales y programas y proyectos del CONAVI, en las siguientes modalidades:

- Emprendimientos habitacionales integrales, constituidos por lotes con viviendas, infraestructura vial y de servicios, equipamiento comunitario (salud, educación y recreación); vivienda progresiva, en lotes con servicios y materiales de construcción; y unidad básica habitacional
- Vivienda productiva para el medio urbano y rural
- Ayuda mutua
- Vivienda cooperativa
- Vivienda económica en lote propio
- Ampliación y/o mejoramiento de vivienda propia (urbana y rural)
- Proyectos piloto de viviendas con espacios compartidos
- Construcción de viviendas y equipamiento urbano en zonas de producción extensiva
- Subsidio habitacional directo
- Mejoramiento de barrios

Esta considerable variedad de propuestas estaría destinada, mayormente, a sectores de población de nivel socioeconómico medio y medio-bajo.

Para la ejecución de estas acciones en la etapa inicial del funcionamiento del CONAVI se disponía fundamentalmente de fondos provenientes de las asignaciones del presupuesto general de la Nación. Sin embargo, posteriormente, se fueron incorporando otros recursos, a través de convenios o acuerdos con agencias de cooperación internacional (como la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI), la contratación de préstamos junto a organismos financieros internacionales (destacando la participación del BID), bonos del Estado, entre otros. En este tipo de acciones también intervienen las empresas constructoras privadas, los propios beneficiarios de los proyectos específicos, ONG, organismos vinculados a iglesias, entes proveedores de servicios, etc.

En segundo lugar, en la problemática habitacional de los sectores de población de escasos recursos se sitúan las acciones de mejoramiento de barrios, rehabilitación urbana y regularización de la tenencia en asentamientos informales en propiedad pública (del Estado o municipal) o privada. Estas son intervenciones desarrolladas fundamentalmente por los municipios y, en menor grado, por las gobernaciones departamentales, el Ministerio del Interior (en los primeros pasos del PRAM) y por la Secretaria de Acción Social (SAS). Se pueden llevar a cabo como casos puntuales o como grandes proyectos urbanos (GPU), entre los que se destaca el Plan Maestro de la Franja Costera, en Asunción, que incorpora la solución habitacional para aproximadamente 10 mil familias de escasos recursos que ocupan las tierras inundables a orillas del río Paraguay.

En este tipo de intervenciones también participaron ONG, universidades, organizaciones de la iglesia, empresas constructoras, entes proveedores de

servicios, organismos de cooperación internacional y organismos financieros internacionales. La participación de las familias ocupantes de las tierras afectadas era un factor decisivo. De ello depende la posibilidad de que la comunidad pueda efectivamente mejorar sus condiciones de vida y regularizar la situación de dominio de sus ocupaciones.

Estas acciones han permitido a los municipios adecuar las situaciones informales a la normativa urbana vigente, ampliar y actualizar sus bases de datos y registros catastrales, además de regularizar aspectos administrativos de las tierras municipales. Los planes y programas del CONAVI (a nivel nacional) y de los municipios (a nivel local) son un reflejo del marco normativo nacional donde destaca en primer lugar, la Constitución promulgada en 1992, donde son particularmente importantes los artículos referidos a la calidad de vida, el derecho a un ambiente saludable, y el derecho a la vivienda, que impone al Estado el rol de establecer las condiciones para hacerlo efectivo -especialmente para las familias de escasos recursos. También es relevante el artículo referido a la propiedad privada, que la garantiza y la define como inviolable, pero admite la expropiación atendiendo a la función económica y social de la propiedad a fin de hacerla accesible a todos.

Tanto las intervenciones de obra nueva como las de mejoramiento de barrios, rehabilitación urbana o regularización de la tenencia tienen como fin llegar a la titulación de los bienes inmuebles objeto de las mismas. Se ha adoptado la restricción del derecho de transferencia hasta cinco años después de la titulación para resguardar el carácter social de la propiedad y preservarla del ingreso inmediato al mercado inmobiliario.

Las intervenciones correspondientes a los planes del CONAVI han sido las de mayor envergadura y avance en su concreción física. Se han ejecutado en diversos puntos del país y, mayormente, en los límites de las áreas urbanas consolidadas, lo cual ha provocado problemas de accesibilidad en algunos casos, ya sea por falta de transporte público o por las malas condiciones del suelo, sobre todo a causa de problemas de acumulación de agua en función de las características geológicas del sitio. Estos inconvenientes han sido públicamente expuestos por los propios pobladores, provocando la rápida respuesta del CONAVI. Sin embargo, los problemas no se han resuelto definitivamente en todos los casos.

Las Villas CONAVI se conformaban inicialmente con lotes de 250 m² a los cuales se accede desde la vía pública. Dicho patrón se ha ido modificando, hasta llegar a superficies de 90 y hasta 86 m². En estos casos, la solución incluye la vivienda construida. La provisión de servicios urbanos básicos se realiza mediante sistemas alternativos, cuando no es posible la conexión a red pública. La falta del equipamiento comunitario para la salud y la educación en los nuevos emplazamientos genera una demanda extraordinaria sobre el parque existente en los municipios, que se ven sobrepasados en su capacidad de

respuesta. Esto produjo una serie de conflictos institucionales, que impulsaron la resolución del problema por la vía de los acuerdos entre el CONAVI y los Ministerios de Educación y Salud. En virtud de los mismos, el primero se hace cargo de las condiciones físico-constructivas necesarias para satisfacer la demanda, y los Ministerios de abastecer los servicios correspondientes.

En relación con el diseño de las viviendas, cuando la intervención es exclusivamente del CONAVI con las empresas constructoras (por licitación pública), se ha recurrido preferentemente a modelos y tecnología tradicionales. Esta modalidad se modificó en las intervenciones con otras organizaciones no gubernamentales u organizaciones de base, con experiencias de diseño participativo.

Con respecto al manejo social de estos emprendimientos, no se han presentado problemas de consideración. De hecho, los beneficiarios proceden de un sistema básico de postulación y adjudicación con base en el cumplimiento de requisitos de conocimiento público, claramente expuestos al momento de la inscripción.

En otro plano del proceso de producción del hábitat popular, los asentamientos informales pueden ubicarse en forma dispersa en medio del tejido formal de la ciudad o formar un tejido urbano extendido, como los asentamientos informales costeros de Asunción, a orillas del río Paraguay. Estos casos, atendidos por proyectos de pequeña escala (puntuales) o en escala de los grandes proyectos urbanos (GPU), tienen como componentes principales: el mejoramiento de lotes y estructura vial, la introducción de servicios urbanos básicos, el equipamiento comunitario y la regularización de la tenencia. Los GPU también ha incorporado la vivienda como parte de la solución, involucrando a otros actores (gremios empresariales, CONAVI, etc.).

Estas acciones, realizadas por los municipios, priorizaban la atención de los casos que afectan la propiedad municipal. Las ocupaciones informales que afectan la propiedad privada de particulares, del Estado o entes autárquicos pueden ser objeto de atención del Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del Territorio Nacional (PRAMTN).

El grado de consolidación de los asentamientos informales depende en gran medida de su vulnerabilidad ante los fenómenos climáticos que podrán obligar a su población a trasladarse de lugar periódicamente, como en el caso de las crecidas del río Paraguay. Más allá de esta situación, la tendencia es a la consolidación constante de la ocupación, por la vía de la utilización de materiales de mejor calidad en las construcciones. En dichas condiciones, los sucesivos y continuos procesos de ocupación, al incrementar la población, reducen los espacios disponibles, por lo cual la densidad poblacional es mayor en los asentamientos informales que en el tejido formal que los circunda. Sin embargo, cabe destacar que la intensa subdivisión de la tierra, sumada a la alta

densidad construida y poblacional, puede bajar las condiciones de habitabilidad a niveles inaceptables, que requieren drásticas intervenciones.

Consolidación de los instrumentos y procedimientos

Durante el lapso en estudio, se han producido cambios en algunas instituciones involucradas en la política habitacional, así como en el marco regulatorio de la misma, lo que ha dificultado la consolidación de un sistema de gestión más efectivo. En este sentido, el CONAVI ha sido una de las instituciones más afectadas. De hecho, y en relación con la coordinación interinstitucional, el Consejo Asesor *Ad Hoc* del CONAVI y la estructura administrativa que lo sustentaba fueron eliminados a mediados de los años 90, por razones de reestructuración administrativa y de racionalización de recursos. Con ello, desaparecía la instancia consultiva y de participación, empobreciendo el concepto en el cual se apoyó la creación de la institución. Sin embargo, es importante destacar que, aún cuando dicho órgano consultor estuvo instalado orgánicamente en la institución, su accionar tuvo poca incidencia en la programación de acciones o en la determinación presupuestaria, pues estos temas se resolvían por lo general en la Dirección Ejecutiva. La desaparición del Consejo Asesor del CONAVI deja pendiente el cumplimiento del objetivo de coordinación interinstitucional establecido en la ley correspondiente.

Cumplimiento de los objetivos trazados

Líneas arriba mencionamos los objetivos que sustentaban la política habitacional analizada. En relación con el objetivo de racionalizar el uso del suelo en los centros urbanos y ampliar el acceso a la tierra y a los servicios, está pendiente la creación del marco normativo urbanístico, técnico-constructivo y legal que posibilite su cumplimiento.

No se han producido propuestas de aprovechamiento de espacios vacantes para el uso habitacional de interés social en las áreas urbanas consolidadas, ni se han creado estímulos para el mismo efecto. Bajo el supuesto del alto costo de las tierras en esta ubicación, el desarrollo de los emplazamientos habitacionales nuevos en los límites de las ciudades, además de presentar problemas en la accesibilidad, dificulta la integración con el resto urbano y encarece el ingreso de los servicios urbanos básicos. Por otro lado, en relación con el acceso a la tierra para familias de escasos recursos, no se han planteado alternativas u oportunidades diferentes de la modalidad de venta de terrenos a cargo de las empresas privadas que determinan los precios de acuerdo con la oferta y la demanda del mercado.

Identificar a los actores y los roles que les corresponden en la búsqueda e implementación de la solución a la problemática habitacional fue otro de los objetivos de partida que no ha experimentado avances concretos. Ya hemos visto que las instituciones públicas interventoras tienen competencias similares,

lo que propicia confusiones que, en el peor de los casos, podrán estimular la inacción con la expectativa de que una institución realice lo que también le corresponde a otras.

Otro objetivo de la política de vivienda era definir un espectro amplio y variado de conceptos y criterios de manejo, que encajen con la diversidad de la problemática habitacional y que permitan diseñar soluciones adecuadas y accesibles a los diferentes grupos sociales. Según la Cámara Paraguaya de la Construcción, la necesidad de vivienda nueva para el período 2003-2008 era de 311.935 unidades, mientras las ampliaciones de viviendas para el mismo periodo alcanzaban las 498.888 unidades en todo el país (Diario ABC Color, 2004).

Para tanta necesidad se requiere revisar objetivamente y con amplitud de criterio los recursos disponibles y las ventajas y desventajas que poseen tanto las soluciones formales, como las informales. Así mismo, se precisa revisar las alternativas tecnológicas y el acceso a los recursos materiales, en definitiva, toda la estrategia para enfrentar la cuestión.

En resumen, tanto los criterios de manejo de las soluciones, como las tecnologías aplicadas han sido fuertemente conservadores. Ante la situación de crisis económica, política e institucional de los últimos años, el sector privado elaboró propuestas para enfrentar el problema y generar fuentes de trabajo, por ejemplo el Programa Habitacional Sostenible en el Largo Plazo, presentado por la Cámara Paraguaya de la Vivienda (CAPAVI), que hasta el momento tampoco ha podido ser efectivizado.

Reactivar el sector financiero de la vivienda es un objetivo que ha tenido un recorrido descendente, generando problemas para la implementación de los planes anuales de construcción de viviendas nuevas, así como para el propio mantenimiento institucional.

En el ámbito municipal, los procesos de regularización de los asentamientos informales, en principio, amplían la base tributaria y los ingresos. Sin embargo, la morosidad observada en el pago de las cuotas de regularización o compra de soluciones habitacionales hace sospechar que, en el orden de prioridades de los pobladores, el pago de los impuestos es postergado.

Nivel de concreción de las acciones

Con alcance nacional y a través de diferentes instituciones, la política habitacional de los últimos tres lustros ha intervenido en aproximadamente 240 asentamientos informales en diferentes ciudades, con procesos de regularización avanzados en diversos grados, y ha construido unas 17 mil viviendas nuevas, mientras que el déficit total es de aproximadamente 300 mil unidades, según estimaciones del propio CONAVI.

Considerando el déficit acumulado y el número de unidades de vivienda producidas, puede concluirse que las expectativas han sido muy escasamente satisfechas. Las intervenciones físicas obtuvieron mejores resultados en los asentamientos por obra nueva que en las experiencias de mejoramiento de asentamientos informales. Se ha determinado una interesante variedad de acciones posibles en obra nueva, acorde con las posibilidades económicas de los demandantes de vivienda. Sin embargo, aún es frecuente la incompatibilidad entre los costos de las soluciones habitacionales y la capacidad de pago de los beneficiarios de los proyectos, lo que deviene en altas tasas de morosidad.

Así, muchas de las nuevas soluciones se convierten en formalidades informales. La regularización de la tenencia para los primeros requiere entre 20 y 25 años, y aunque en el caso de los segundos este plazo sea variable, se podrá decir que el nivel de concreción es semejante, y cuenta con las mismas dificultades, respecto de la capacidad de pago de los beneficiarios. Esta situación se agudiza frente a la constatación de que los procesos de participación no han sido suficientemente apoyados para lograr que los beneficiarios desarrollen un mayor sentido de pertenencia con su hábitat y el consecuente arraigo a los asentamientos.

La deficiente coordinación interinstitucional en el marco de la política habitacional se ha reflejado negativamente también en la implementación de políticas de desarrollo, impidiendo las acciones tendientes a concretar procesos integrales de regularización de la tenencia de la tierra, que incorporen no sólo aspectos educacionales y de salud, sino también de promoción social y de creación de capital social, así como de consolidación comunitaria, que contribuyan a la sustentabilidad de las propuestas de solución.

Datos estadísticos indicadores de la reducción del déficit habitacional

Según datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, y comparando los censos de población y vivienda de 1992 y 2002, podemos apreciar que se ha producido un aumento en la cantidad de viviendas particulares propias en un 5,4% y una reducción en el mismo porcentaje de viviendas alquiladas y en otras condiciones. También se ha reducido la cantidad de habitantes por vivienda.

Si bien el porcentaje de 5,4% de incremento de viviendas propias supone una débil respuesta al déficit total de unidades registrado, al menos la reducción de los niveles de hacinamiento representa un logro positivo en las condiciones de habitabilidad de la población.

De la problemática antes expuesta, deben considerarse especialmente:

- La indefinición tipificada y localizada del déficit habitacional, a efectos de racionalizar recursos y acciones. En relación con este tema, la Cámara

Paraguay de la Construcción con datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, ha elaborado un cuadro del déficit habitacional. El CONAVI y los municipios deberían realizar estudios que ajusten y actualicen el estado del déficit específico, orientando las acciones correspondientes.

- Se mantiene el enfoque reduccionista de la problemática habitacional, refiriéndolo solamente a la unidad de vivienda de forma aislada, mientras quedan pendientes la cuestión normativa (planificación y usos del suelo); el funcionamiento de los mercados formal e informal de tierras; el diseño participativo, como método para definir soluciones más adecuadas en cuanto a la tipología de viviendas de interés social; la construcción de obra nueva con tecnologías y materiales alternativos, etc.
- Debilidad para la concreción de las acciones físicas y de control, tanto en los emprendimientos del CONAVI como de los municipios. En este aspecto, la venta de derechas⁵² es uno de los factores perniciosos que dificulta en grado sumo la concreción de las soluciones, sobre todo en los asentamientos informales, pues da cabida a ocupantes de mayor poder adquisitivo que otra vez acumulan tierras con la expectativa de su venta posterior. La burocracia debe considerarse también como un importante factor que contribuye a retrasar los procesos de regularización en general.
- La coordinación interinstitucional es un problema no resuelto, sobre todo en relación con los parámetros urbanísticos, competencias institucionales, etc.
- La vulnerabilidad económica de los participantes, que provoca el corte de la cadena de pagos. El pago de cuotas (25% del ingreso durante 20 a 25 años) con reajustes es difícil de sostener, reduce la posibilidad de mejoramiento de las familias, las que en casos extremos se ven obligadas a determinar un orden de prioridades en relación con la honra de su deuda. En estas condiciones, las propuestas formales de solución reproducen la informalidad por falta de regularización de la tenencia. Los pedidos de condonación de deudas son una manifestación de estas dificultades, que en algunos casos han sido resueltas por ley (por ejemplo, la de Condonación de Saldos de Adjudicatarios del CONAVI, del 18 de marzo de Parálisis institucional, falta de recursos y falta de credibilidad y legitimidad ante la indefinición sobre la continuidad institucional.

52 Lotes adjudicados para fines agropecuarios en el marco de la Reforma Agraria.

2.6. PERÚ⁵³

Situación de la problemática de la vivienda

El Plan Nacional “Vivienda para Todos” estimó que para el año 2000, el déficit habitacional ascendía a 1’233,000 viviendas⁵⁴. De este total, las viviendas faltantes eran 326,000 (26%), y las viviendas existentes pero inadecuadas por características físicas y de hacinamiento (déficit cualitativo) eran 907,000, es decir, un 74%.

Pese a la ejecución de dicho Plan, el INEI estima que para el año 2007 el déficit total de viviendas era de 1’860,692, es decir, había seguido creciendo; siendo el déficit cuantitativo de 389,745 y el cualitativo de 1’470,947⁵⁵.

Por su parte, cifras del Comité de Campaña por una Vivienda Digna para Todos y para Todas⁵⁶ sostienen que el 80% del problema de la vivienda en el Perú se explica por: las deficientes condiciones de habitabilidad de las unidades existentes (hacinamiento, vivienda precaria, deficiente dotación de servicios básicos); y por la localización inadecuada de las mismas. Puntualiza que la problemática de la vivienda es principalmente de índole cualitativa, y anota que un aspecto muy importante lo constituye el suelo urbano.

Políticas de vivienda

Antecedentes

La dinámica urbana en el Perú está marcada por : a) la formación de asentamientos humanos informales y su lucha por ser reconocidos; y b) la naturaleza correctiva de las políticas habitacionales para los sectores de bajos recursos⁵⁷: En los últimos cincuenta años el Estado ha emitido de manera sistemática, dispositivos legales de ampliación de los plazos de reconocimiento de los asentamientos humanos:

53 Elaborado con la colaboración del Arquitecto Carlos Escalante E. y de la Dra. Esther Alvarez E.

54 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento: Plan Nacional de Vivienda 2003 – 2007.

55 Mapa del Déficit Habitacional a Nivel Distrital, INEI 2010.

56 "Producción Social del Hábitat en el Perú: Análisis y Propuestas". Carlos Escalante Estrada (Editor), Comité de Campaña por un Vivienda Digna para Todas y Todos, Lima junio 2005.

57 Es importante mencionar que una experiencia muy importante en el sentido preventivo fueron los llamados "Programas Municipales de Vivienda", implementados en Lima durante la gestión municipal de Alfonso Barrantes Lingán (1984-1986).

Ley 13517 de 1961 que reconoció a las barriadas constituidas hasta el 20 de septiembre de 1960.
Decreto Supremo S105-68 FO del Ministerio de Fomento y Obras Públicas (26) que dejó abierto el plazo de reconocimiento de los asentamientos humanos que se crearan con posterioridad a esa fecha.
El DS 053-84-VC de diciembre de 1984 (Reglamento de Saneamiento Físico Legal de los PPJJ), que dispuso la legalización por parte de la Municipalidad Provincial de los asentamientos registrados o con expediente en trámite antes del 28 de mayo de 1984 (27).
La ley 24513 que prorrogó el reconocimiento de los asentamientos humanos a junio de 1986.
La ley 26264 del 27 de diciembre de 1993 extendió la fecha de ese reconocimiento a los asentamientos humanos formados entre el 1º de junio de 1990 y el 31 de octubre de 1993.
El decreto legislativo 803, del 15 de marzo de 1996, que creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal y amplió nuevamente el plazo de reconocimiento hasta marzo de 1996.
El decreto supremo 021-2002 -JUS que extendió la fecha límite de reconocimiento de asentamientos humanos hasta el 31 de diciembre del 2001.
Ley 28687, marzo del 2006, ampliando el plazo de reconocimiento a marzo del 2004

Por lo general, los terrenos ocupados por los pobladores -y posteriormente regularizados por el Estado- han sido terrenos residuales localizados en los extramuros de la ciudad sin valor comercial, poco atractivos para la inversión privada. Desde la década de los años 70 los mejores terrenos han estado en manos de seis grupos económicos: el Banco de Crédito, el grupo Brescia, el grupo Aparicio Figari, el grupo Wiese, la familia Mujica y la Familia Fumagalli⁵⁸. Muchos de estos terrenos fueron urbanizados a favor de los sectores de mayores ingresos económicos, lo que ha llevado a que Lima pierda hasta un 80% de sus valles. Siendo la capital peruana un oasis en el desierto⁵⁹, las consecuencias de esto para efectos del equilibrio ecológico han sido muy importantes.

Pero en la década de los años 90, en pleno auge neoliberal, el país desanduvo rápidamente el camino avanzado, como vemos en el siguiente cuadro. Así, el manejo del suelo urbano quedó centralizado en el Poder Ejecutivo, y sujeto a su política liberalizadora.

58 En: "El laberinto de la Ciudad..", op cit. P. 49.

59 Es considerada la segunda ciudad más grande ubicada en un desierto, después de El Cairo.

En 1992 se dio el DS 007-92-VC que condicionó la adjudicación de tierras públicas por parte de los gobiernos locales a la previa opinión de Bienes Nacionales
En 1995 fue expedida la “Ley de Tierras” 26505 (14 de julio) que dio fin a las declaraciones municipales de intangibilidad agrícola. El control de las tierras eriazas establecido por la Ley Orgánica de Municipalidades 238513 de 1984 que otorgaba a las municipalidades la revisión de expedientes de adjudicaciones, fue dejado de lado.
El DL 313, “Ley General de expropiaciones” dada al amparo de la Constitución de 1993 estableció que la expropiación procedería en lo sucesivo sólo en caso de necesidad pública y no ya del “interés social”. Además, el pago de la compensación fue establecido a precio de mercado y de manera previa a la expropiación.
El 20 de Noviembre de 1997 fue aprobada la Ley 26878 de Habilitaciones Urbanas que transfirió dicha función a las Municipalidades distritales en desmedro de las provinciales, que fueron melladas en sus competencias.

En las últimas décadas, uno de los aspectos más importantes de las políticas referidas a la gestión del suelo ha sido la regularización de la propiedad informal, a cargo desde 1996 de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). En 1995, el gobierno de Fujimori dictó la ley 26557 que transfirió al Gobierno central el saneamiento físico-legal de los asentamientos humanos. Sobre esta base, el DL 803 creó el 15 de marzo de 1996 la COFOPRI, que tendría competencias exclusivas y excluyentes en materia de regularización.

En abril de 2001, tras la caída del régimen autoritario, el gobierno de transición presidido por el Dr. Valentín Paniagua devolvió a las municipalidades esta potestad. Y la nueva Ley Orgánica de Municipalidades 27972 de mayo de 2003 recuperó para el fuero municipal las competencias exclusivas de saneamiento físico-legal. Pero ese mismo año, el gobierno de Alejandro Toledo dio un nuevo paso hacia atrás al dictar el DS 014-2003-JUS del 29 de agosto que otorgó facultades a COFOPRI para la aprobación de planos perimétricos y de lotización, la realización de empadronamientos, y la titulación. Ante la presión pública, una nueva contramarcha permitió la promulgación del DS 021-2003-JUS que estableció que el decreto anterior sería aplicable sólo dentro de los alcances establecidos en los convenios que suscriba COFOPRI con las Municipalidades Provinciales.

Para su funcionamiento, COFOPRI contó con un crédito del Banco Mundial de 300 millones de dólares, lo que le ha permitido llevar adelante un programa de regularización que es considerado por el Banco como un ejemplo a seguir. En cuanto a cifras, del 2006 al 2013 COFOPRI habría entregado casi un millón de títulos de propiedad, beneficiando a más de cuatro millones de personas, como se observa en el cuadro que sigue:

RESUMEN ANUAL DEL OTORGAMIENTO DE TÍTULOS DE PROPIEDAD AL 15 DE JUNIO 2013

PERIODO	TÍTULOS RURALES	TÍTULOS URBANOS	TOTAL DE		EJECUTADO S/ MONTO
2006	48,293	46,986	95,279	397,879	34,517,942
2007	89,178	97,865	187,043	819,264	74,667,407
2008	90,742	107,761	198,503	880,815	100,711,471
2009	51,981	122,465	174,446	873,310	93,987,916
2010	7,648	127,742	135,390	674,255	87,372,057
2011	2,837	99,010	101,847	509,235	55,704,065
2012		81,173	81,173	405,865	38,753,103
2013		26,183	26,183	130,915	12,500,123
Total Gestión	290,679	709,185	999,864	4,691,538	498,214,085

Fuente: COFOPRI

Elaboración: Oficina General de Estadística e Informática - Unidad de Estadística
<http://www.vivienda.gob.pe/destacados/vivienda.aspx>

Pero a pesar de estos logros en regularización, la ocupación de nuevos terrenos no ha dejado de crecer. Según informan el Comité de Campaña y la Municipalidad de Lima, sólo entre 1993 y 1996 se habrían creado en Lima no menos de 700 nuevos asentamientos humanos y de esa fecha al 2005 habrían ocurrido al menos 200 nuevas invasiones. Al 2013 sólo en Lima, existen 1,050 asentamientos humanos localizados en zona de riesgo.

Estas cifras son indicativas de los límites que tienen las políticas correctivas cuando no están acompañadas de propuestas prospectivas que ataquen los problemas de fondo.

Marco normativo

En 1998, mediante la ley 26912, fue creado el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA. La Ley 27677 estableció que los recursos provenientes de la liquidación del FONAVI⁶⁰ serían intangibles y utilizados por el Ministerio de Economía y Finanzas, para financiar viviendas de interés social. Asimismo, se dispuso que el Fondo MIVIVIENDA fuera el encargado de la administración de estos fondos a través de las instituciones financieras intermediarias. En el año 2002, mediante Ley 27792 se le adscribió al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Entre 1999 y marzo del 2006, MIVIVIENDA colocó créditos por US \$ 691 millones⁶¹, es decir, agotó el monto recibido de FONAVI, a partir de lo cual los bancos han asumido lentamente el programa. De acuerdo a los informes del

60 El Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), creado en 1979, fue un fondo generado mediante la contribución obligatoria de todos los trabajadores en planilla, para promover la construcción de viviendas para los aportantes. Este fondo no cumplió con su función, y fue finalmente derogado en 2004.

61 Página web www.mivivienda.com.pe

propio Ministerio, entre 2003 y fines del 2006 MIVIVIENDA entregó 29,240 préstamos a un promedio de 7,310 por año, cifra que contrasta con las por lo menos 90 mil nuevas viviendas que se necesitan cada año.

Mediante Ley 28579, del año 2005, se dispuso la conversión del Fondo MIVIVIENDA en una sociedad anónima denominada Fondo MIVIVIENDA S.A.

Mediante Ley N° 27829, se creó el Bono Familiar Habitacional (BFH), adscrito al programa Techo Propio del Fondo MIVIVIENDA. Se trata de un subsidio otorgado por una sola vez a los beneficiarios, sin cargo a ser devuelto por éstos, como un incentivo y complemento de su ahorro y esfuerzo constructor, a fin de destinarlo a la adquisición, construcción en sitio propio o mejoramiento de una vivienda de interés social.

Los beneficiarios del BFH son las familias que carecen de recursos suficientes para obtener o mejorar una única solución habitacional, por lo que existen criterios mínimos de selección como el ingreso familiar mensual máximo, el ahorro mínimo, y las características de la vivienda de interés social. En el cuadro siguiente puede verse las condiciones de acceso al programa.

MODALIDADES	AHORRO	BFH (UIT ó S/)	CREDITO COMPLEMENTARIO	VALOR DE VIVIENDA
ADQUISICION DE VIVIENDA NUEVA	Mínimo 3% valor de la vivienda	5 UIT (S/.18,000)	hasta 30 años tasa fija en Soles	Mayor 5.5 a 12 UIT (> S/.19,800 a S/.43,200)
ADQUISICION DE VIVIENDA NUEVA	Mínimo 3% valor de la vivienda	3 UIT (S/.10,800)	hasta 30 años tasa fija en Soles	Mayor 12 a 14 UIT (> S/.43,200 a S/.50,400)
CONSTRUCCION EN SITIO PROPIO	0.2 UIT (S/.720)	4.7 UIT (S/.16,920)	hasta 30 años tasa fija en Soles	Mayor a 4.9 UIT hasta 12 UIT (> S/.17,640 a S/. 43,200)
MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	0.2 UIT (S/.720)	1.9 UIT (S/.6,840)	hasta 30 años tasa fija en Soles	Valor mínimo de obra 2.1 UIT (S/.7,560)

Política habitacional

El Plan Nacional de Vivienda 2003 – 2007

El Plan Nacional de Vivienda del 2003 estimó que el déficit habitacional para el año 2000 ascendía a 1'233,000 viviendas. De este total, las viviendas faltantes eran 326,000 (26%); y las viviendas existentes pero inadecuadas por características físicas y de hacinamiento, 907,000 (74%). En virtud de ello, este plan se propuso una serie de metas para el mediano plazo, como puede observarse en el siguiente cuadro.

En tanto, que el otro resume las metas físicas específicas a lograr en el marco del plan. Para el cumplimiento de estos objetivos se implementó una estructura de seis programas destinados a atender diversos segmentos económicos.

Acción	Cantidad	Objetivo	Costo unitario US\$	Total Millones
Vivienda Nueva	326,000	Déficit cuantitativo de arrastre	15,000	4,890
Acciones de Mejoramiento	907,000	Déficit cualitativo	3,000	2,721
Acciones anuales de mantenimiento	44,275	Evitar el deterioro	1,200	265
Demanda anual	90,000	Nuevos hogares por año	15,000	6,750
TOTAL	1'904,375			14,627

Acción	Cantidad Anual	En el quinquenio	Costo anual	Costo total
Atender la totalidad de la demanda anual	90,000	450,000		
Reducir el déficit cualitativo de arrastre (1)		150,000		
Total de Acciones	120 mil familias al año	600 mil	US\$ 973 millones	US\$ 4,888 millones

Metas alcanzadas

Entre los años 2003 y 2006, MIVIVIENDA entregó 29,240 créditos hipotecarios, a un promedio de 7,310 por año; y Techo Propio otorgó 10,441 bonos para vivienda nueva entre el 2002 y 2006⁶². Por su parte, el Banco de Materiales (BANMAT) entre los años 2001 y 2007 aprobó 8,667 créditos para vivienda nueva y 2,941, para vivienda básica⁶³. En total, 51, 289 soluciones habitacionales orientadas a vivienda nueva apoyadas por el Estado. En lo que se refiere a mejoramiento, las soluciones promovidas por BANMAT entre 2001 y 2007 no exceden de 30 mil⁶⁴.

El valor promedio de las viviendas financiadas por este programa ha ido aumentando de manera constante. Si consideramos un crédito de US\$ 20,000 pactado a un plazo de 20 años, la cuota mensual será US\$ 190.33 según el simulador de créditos del Fondo es decir, más de S/. 500.00, lo que constituye casi el 70% del salario mínimo legal. Esto nos indica que el programa ha ido dirigiéndose o posicionándose en los sectores de ingresos medios.

62 Fuente: Fondo Mivivienda, elaboración MVCS-OGEI- Unidad de Estadística, "Situación del Derecho a la Vivienda en el Perú", CNDHH, marzo 2008, p.55

63 Ibidem, p.58

64 Ibid.p. 58.

Plan Nacional 2007 – 2013

El Plan Nacional de Vivienda 2007- 2013 señala como limitaciones que impidieron al anterior plan cumplir con las metas programadas:

1. Incapacidad de las familias potencialmente beneficiarias de los programas habitacionales para completar el ahorro previo requerido como cuota inicial.
2. Insuficiencia de la oferta habitacional del Programa MIVIVIENDA en las ciudades del interior del país y en los estratos de ingresos medio-bajos (viviendas de menos de 18 mil dólares) y del Programa Techo Propio en Lima Metropolitana.
3. Dificultades para la ejecución de proyectos habitacionales del Programa Techo Propio (trámites de zonificación, licencias de habilitación urbana y construcción, factibilidad de servicios públicos y registrales).
4. Reticencia de las instituciones financieras para involucrarse en el financiamiento de proyectos y para la calificación crediticia de familias que no cuentan con ingresos demostrables mediante boletas de ingresos.
5. Desconfianza de los agentes económicos y sociales en la sostenibilidad de los programas que conforman el Plan Nacional, por el agotamiento de la colocación primaria del Fondo MIVIVIENDA.

En el cuadro siguiente puede observarse las metas físicas propuestas para este período.

Acciones	Costo
Vivienda Nueva en Área Urbana	
Mejoramiento de Vivienda en área urbana	
Mejoramiento de barrios	
Total	US\$ 13,580'000000

Los objetivos de este nuevo Plan Nacional son consolidar la reducción del déficit habitacional de arrastre, absorber la demanda residencial derivada de la formación de nuevos hogares; superar las condiciones de precariedad de las familias que habitan barrios urbanos sub estándar y en las zonas rurales del país; impulsar la producción habitacional de bajo costo y óptima calidad, tanto en el área urbana y rural; contribuir al crecimiento ordenado de los centros poblados, al fortalecimiento de sus áreas en consolidación y a la recuperación de las deterioradas o subutilizadas; y coadyuvar a la estrategia nacional para la superación de la pobreza e indigencia.

Bono Familiar Habitacional

Para los sectores de menores ingresos, el Estado Peruano interviene con el Bono Familiar Habitacional (BFH), que apunta hacia tres objetivos: la adquisición de vivienda nueva, el mejoramiento de la ya existente, y la construcción en sitio propio.

Mediante Ley N° 27829 de 2002, se creó el BFH que es un subsidio otorgado por una sola vez a los beneficiarios, sin cargo a ser devuelto por éstos, como un incentivo y complemento de su ahorro y esfuerzo constructor, a fin de destinarlo a la adquisición, construcción en sitio propio, o mejoramiento de una vivienda de interés social en el Marco del Programa Techo Propio.

Los beneficiarios de este programa son las familias que carecen de recursos suficientes para obtener o mejorar una única solución habitacional, por lo que existen criterios mínimos de selección como el ingreso familiar mensual máximo, el ahorro mínimo, y las características de la vivienda de interés social.

Hasta diciembre del 2005 se otorgaron 8,775 bonos, menos de la mitad de lo programado. De acuerdo al Comité de Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna, esta baja performance se debe a que el programa ha sido diseñado bajo un enfoque empresarial que no se adecúa a las características económicas y culturales de las familias de bajos ingresos, a sus formas de construir y "ahorrar". Además de la incomprensión del proceso de producción social del hábitat, el Comité de Campaña encontró los siguientes obstáculos para que las familias accedan al subsidio del BFH: la exigencia de ahorro previo monetario y depositado en un banco, el requisito de contar con un terreno debidamente saneado y titulado, la política de suelos que valoriza los terrenos del Estado al valor de mercado, el sistema de asignación por convocatorias abiertas de los bonos que no los focaliza hacia las zonas más precarias, los excesivos requisitos de cartas fianza y garantías exigidos a los promotores locales y trato desigual a instituciones de micro financiamiento que carecen de incentivos similares a los que goza la banca en sus operaciones con el Fondo MIVIVIENDA.

Para ello combina diversas alternativas:

- Ahorro, Bono y Crédito para Adquisición de Vivienda Nueva. En este caso el crédito hipotecario de largo plazo se otorga en condiciones de mercado para los estratos con cierta capacidad de endeudamiento;
- Ahorro y Bono aplicable a la Construcción en Sitio Propio y al Mejoramiento de Vivienda. El ahorro es complementado con el bono, con la particularidad que el ahorro debe ser alguna expresión del esfuerzo propio, no necesariamente de carácter monetario y el crédito es opcional. En los sectores más pobres, con nula capacidad de endeudamiento, el acceso a la vivienda debe apoyarse fundamentalmente en la ayuda

estatal en forma de subsidio directo (por ejemplo, una vivienda básica o progresiva), quizá añadiéndole algún componente de ahorro o esfuerzo familiar.

La meta de este programa eran financiar 21,670 bonos, dirigidos principalmente a las familias de los estratos socioeconómicos D y E, beneficiando aproximadamente a 115,000 personas⁶⁵. En abril del 2007, el Contrato Modificadorio (Nº 2) establece que el BFH financiará 10,214 bonos⁶⁶. En el mes de octubre del 2007, el Contrato Modificadorio (Nº 3) establece que "se financiarán hasta aproximadamente 10,309 bonos".

Así, el número total de beneficiados por el BFH se redujo en un 51.4% en términos generales. En términos específicos, el rubro que más disminuyó fue el de Mejoramiento de Vivienda. En el 2003 se consideró 10,730 bonos para este rubro, y en octubre del 2007 sólo 70, una reducción de 99.3%. El segundo componente que más disminuyó fue la Construcción en Sitio Propio, que cayó en un 84.8%. Por el contrario, el número de BFH destinados a Adquisición de Vivienda Nueva (AVN) en sus modalidades de Vivienda Mínima y Vivienda Básica, aumentó: en el 2003 se consideró 9,100 bonos, luego se aumentaron las metas en 12%.

Balance 2006-2009

Entre 2006-2008, los BFH observaron un constante incremento, lo cual obedeció entre otros aspectos a la eliminación de la apertura de la cuenta de ahorro como paso previo (a partir de octubre del 2006), una mayor difusión del programa, la presencia activa de las Entidades Técnicas que en la práctica van desarrollando mercado para la vivienda económica y el desarrollo de mecanismos financieros adicionales a la carta fianza, como la Fianza Solidaria y el Fideicomiso. El total de BFH para el periodo 2006-2009 es 7,394 en vivienda nueva, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda; y el acumulado desde el inicio 2004-2009 es de 10,237 BFH, siendo 9,887 para vivienda nueva, 280 para construcción en sitio propio y 70 para mejoramiento de vivienda.

El desembolso de bonos en el año 2008 alcanzó los 2,337 bonos para caer en el 2009 a 922. En el 2009, el programa atravesó por una crisis de confianza al suspenderse la inscripción de postulantes en el mes de junio. Esta situación obedeció al agotamiento de los Recursos Ordinarios por el incremento en el número de BFH en Sitio Propio. Al verse paralizados los desembolsos, las empresas privadas que deseaban participar en la modalidad de vivienda nueva reaccionaron y esto retrajo la inversión. Varios proyectos que estuvieron a punto de iniciarse fueron suspendidos, según las instituciones financieras⁶⁷.

65 Contrato de Préstamo Nº 1461/OC-PE entre la República del Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo BID, Programa de Apoyo al Sector Habitacional, Primera Fase, 21 de Julio 2003, Pág. 32.

66 Contrato Modificadorio, modificación Nº 2, Banco Interamericano de desarrollo BID, Abril 2007, párrafo 2.03.

67 Entrevista a funcionarios de Interbank y de la Financiera TFC.

La modificación en la reglamentación, que reemplazó la constitución del ahorro previo al trámite por una Declaración Jurada bajo responsabilidad penal como documento inicial del trámite de postulación al BFH, ha acelerado o agilizado el proceso de postulación. No obstante, ha abierto el camino para posibles filtraciones. De una muestra de 185 beneficiarios del BFH para vivienda nueva seleccionados aleatoriamente, 112 contaban con Título de Propiedad emitido por COFOPRI antes de postular a un BFH (60%)⁶⁸ y, por tanto, no debían ser beneficiarios de este programa. En ese sentido, es una medida oportuna que a partir del noviembre del 2009, el 100% de solicitudes de BFH sean revisadas en la base de datos de la SUNARP, para verificar la tenencia de vivienda del postulante.

Logros y resultados

A diciembre de 2009, el total de bonos desembolsados alcanzaba la cifra de 9,887, lo cual es el 97% de la meta prevista de 10,592 bonos para las diversas modalidades, cifra que fue alcanzada en enero 2010. Se ha desarrollado un sistema de funcionamiento y una experiencia operativa que debe ser valorada y sistematizada, para seguir mejorándolo. Cuenta con un marco legal, institucional y financiero extenso que se ha ido perfeccionando.

La inversión realizada ha sido de US\$ 41'531,352, la cual representa una inversión social del BID de US \$ 35'065,602 y de los recursos ordinarios del Estado peruano por US\$ 6'465, 750.

Ha disminuido de manera significativa el tiempo de demora de la gestión de un BFH: de 33.6 meses en el año 2006 a 9.5 en el 2009, lo cual es un hecho resaltante.

Mejoramiento integral de barrios

El Programa Integral de Mejoramiento de Barrios (Mi Barrio) se crea con el objetivo de "mejorar las condiciones de vida de la población pobre y extremadamente pobre, residente en barrios urbanos marginales con altos niveles de déficit barrial, mediante la coparticipación y financiamiento compartido del Ministerio, la Municipalidad, y la comunidad barrial en inversiones e intervenciones de naturaleza física, social, ambiental, legal e institucional para el mejoramiento de su entorno habitacional"⁶⁹. Mi Barrio es un componente que tiene como objetivo "mejorar integralmente la calidad de vida de la población residente en áreas urbanas y rurales con déficit de infraestructura, servicios básicos y equipamiento, en el marco de un enfoque territorial"⁷⁰.

68 La muestra total es de 197 Beneficiarios BFH y también considera 6 de construcción en sitio propio, 2 de mejoramiento de vivienda y 4 devoluciones.

69 Decreto Supremo N° 04-2004 crea el programa Mejoramiento Integral de Barrios - Mi Barrio y aprueba el Reglamento General de Programa. Modificado por el Decreto Supremo N° 001-2005-Vivienda.

70 Decreto Supremo N° 017-2007 que crea el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos - PIMBP y aprueba "la fusión del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios denominado Mi Barrio, del

Mi Barrio busca financiar proyectos integrados y concurrentes de mejoramiento barrial; estimular procesos de organización social y de desarrollo comunitario que aseguren la participación activa de la comunidad en la identificación, priorización, formulación, ejecución, operación, mantenimiento y seguimiento de las inversiones e intervenciones financiadas por el programa; e incentivar, inducir y fortalecer las capacidades locales de los gobiernos municipales en este tipo de inversiones e intervenciones y apoyar la modernización de sus instrumentos y mecanismos de gestión en desarrollo urbano.

El propósito del Programa es fortalecer las capacidades locales para la gestión del desarrollo urbano, mediante la participación de las municipalidades, población organizada y sociedad civil. A estos efectos se instituye el Bono de Mejoramiento Barrial (BMB), una suma de dinero otorgada por el Ministerio de Vivienda a la asociación Municipalidad-Organización Comunitaria, sin cargo de devolución, destinado a financiar la formulación, diseño, ejecución y supervisión del Proyecto Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB).

Entre algunas actividades desarrolladas en materia de infraestructura urbana, se han provisto de servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial (canaletas) y vialidad (pistas y veredas). En lo referido a Equipamiento Urbano Comunitario, se han construido locales comunales y espacios públicos para la recreación activa y pasiva (parques y losas deportivas). En Mitigación Ambiental, se ha efectuado capacitación ambiental, alcanzando en algunos casos a la gestión de residuos sólidos y campañas de arborización. Por otra parte, la formalización de las propiedades ha recaído en la entidad competente, la COFOPRI.

En cuanto al apoyo a la formación o consolidación de organizaciones sociales, mediante el Plan ISAL se ha realizado el diagnóstico participativo de los barrios, se han elaborado padrones, los estatutos de la organización y formulado el Plan de Desarrollo Participativo del barrio. En cuanto al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, las Unidades Ejecutoras Municipales (UEM) se constituyen para la instrumentación de los proyectos específicos, con personal de las áreas de desarrollo urbano y de participación vecinal. Se instituyen formalmente aunque sin llegar a consolidarse e institucionalizarse como unidad exclusiva de gestión municipal en materia habitacional, situación que merma la eficiencia del cumplimiento de sus funciones.

El Plan Nacional de Vivienda 2006/2015 se ha propuesto en metas físicas el mejoramiento urbano de 2,900 Barrios Urbano Marginales (BUMS), que comprende 723,000 familias. El programa Mi Barrio se propuso inicialmente ocho intervenciones, posteriormente cinco y finalmente 19 más, hasta alcanzar a 32 BUMs.

Proyecto de Mejoramiento Integral de Vivienda y Pueblos Rurales "Mejorando Mi Pueblo", del proyecto Piloto "La Calle de Mi Barrio", del Programa de Protección Ambiental y Ecología Urbana en Lima y Callao y del Programa de Reconstrucción de Viviendas, con el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos correspondiéndole a éste último la calidad de programa absorbente".

De las informaciones que se tiene de Iquitos y Pucallpa, el monto no ha sido suficiente, motivando que las obras se hayan concluido con un tratamiento parcial de vías, no alcanzando a obras de equipamiento o la reducción de éstas, debido a que el monto cofinanciado por el Ministerio, la Municipalidad y la Organización Barrial no alcanza a cubrir el valor total de las obras programadas, perdiendo ésta su carácter de integral. Con los presupuestos asignados se han tenido que cubrir obras primarias de saneamiento (de competencia de las EPS), como muros de contención o modificaciones del diseño de las instalaciones por razones no previstas en el estudio de suelos, por no existir o porque no se realizaron en los plazos programados; además de atender requerimientos de zonas vecinas, por razones de accesibilidad o paso.

2.7. REPÚBLICA DOMINICANA⁷¹

Situación de la problemática de la vivienda

El censo de 2010 revela que la situación de la vivienda para las familias de menores ingresos sigue siendo muy difícil, se profundiza el déficit habitacional y el crecimiento de las familias que viven en viviendas prestadas o bajo el régimen de alquiler.

Para el Censo Nacional de 2002, la República Dominicana tenía 2,445,313 viviendas, de las cuales 2,181,149 estaban ocupadas y 264,166 (casi un 11%) estaban desocupadas. En las viviendas ocupadas había 2,194,162 hogares. Ese mismo censo dice que, de las viviendas ocupadas, 958,149 (un 44% a nivel nacional) son precarias o defectuosas, mientras que 633,306 (46%) están en la zona urbana y 324,843 (un 41%) en la zona rural. Recoge también la existencia de 21,962 barracones y 138,330 piezas o cuartos en que viven los habitantes. Según el censo, 28.2% de los hogares pagaba alquiler y un 10.7% pagaban cuotas de viviendas adquiridas a crédito.

El censo de 2010, sitúa la cantidad de viviendas en 3 millones 077 mil 353 unidades (urbanas, 2,278,248 viviendas y 799 mil 107 rurales). Del total de viviendas, 2,385,799 son individuales; 333,971 apartamentos; 204,396 piezas o cuarterías, mientras 22,915 familias viven en barracones y 69,670, en sus negocios. Más de 500 mil viviendas no cumplen con los requisitos de vivienda adecuada: unas 269,755 no tienen cocina (el 75% en la zona urbana), mientras más de 262 mil tienen cocina fuera de la casa (la mayoría rurales).

Del total de las 2,278,248 viviendas urbanas, 1,660,117 son casas independientes, 320 mil 387 apartamentos, 184 mil 285 piezas mientras 8 mil 657 familias viven en barracones. Según la Asociación de Constructores y Promotores de Vivienda (ACOPROVI) para el 2012 un 32.5% de las familias pagan alquiler.

El déficit habitacional se ha venido incrementando de manera alarmante con el tiempo: Un estudio del año 2001 estimó que el déficit habitacional en República Dominicana supera las 600 mil unidades habitacionales, y que el país necesita unas 50 mil nuevas viviendas cada año⁷².

No obstante estudios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2009 y 2011 han dado seguimiento a este crecimiento:

Para 2009 el PNUD situaba este déficit en 633 mil cuantitativo y 441 mil cualitativo.

⁷¹ Texto elaborado por Pedro Franco, responsable de la Antena Caribe de la Alianza Internacional de Habitantes, con la colaboración de Marianela Pinales, abogada consultora sobre Urbanismo y Derecho a la Vivienda, y Demetrio Turbi economista, consultor cooperativo.

⁷² CENEANTILLAS, No. 6, diciembre, 2001.

El Presidente del Senado de la República, Dr. Reinaldo Pared Pérez, el 6 de mayo del 2011 presentó los datos de un informe del PNUD donde sitúa el déficit habitacional en un millón 96 mil unidades, 60% cualitativo y 60% cuantitativo. (www.senado.gov.do).

El aludido estudio del PNUD sobre la Vivienda en la República Dominicana indica, entre otros, los siguientes aspectos relevantes:

- Para reducir el déficit habitacional 2011-2016 se requeriría una inversión anual entre 2.7 y 2.4% del PIB, y entre 12 y 14% del presupuesto nacional. La inversión estatal para ese año estuvo por debajo del 0.5%. Se requerirían 296 mil millones de pesos (179 mil millones para viviendas nuevas y 117 mil para mejorar las existentes).
- Los costos de una vivienda económica construida por el sector privado se sitúan ente 1.0 y 1.6 millones de pesos, mientras más del 50% de la población asalariada recibe menos de diez mil pesos mensuales.
- Estima en un 50% la población que no tiene títulos de propiedad del suelo donde ha construido su vivienda, y entre 55-65% las familias que han construido las viviendas sin autorización.
- El Estado ha abandonado prácticamente la construcción de viviendas. Según el informe del Instituto Nacional de la Vivienda, INVI, entre agosto de 2004 y marzo del 2010 el Estado construyó a través de esa institución 7 mil 541 unidades habitacionales, la mayoría para responder a situaciones de emergencia. El actual presidente de la República Danilo Medina prometió construir 100 mil viviendas en el periodo 2012-2016.

Producción social del hábitat

En la producción de vivienda, los sectores privado y público formales apenas llegan a representar un 25%. El sector privado formal aporta sólo un 5%, en promedio, de las soluciones, pero la mayoría de las familias no puede acceder a este sistema por motivos económicos. Por su parte, la producción social de la vivienda, llamada tradicionalmente sector informal, se estima representa más de un 75% del proceso de construcción de la vivienda. No obstante, el sector inmobiliario privado siempre ha contado con el apoyo del Estado, suerte que no han tenido las cooperativas e instituciones de la sociedad civil y comunitarias que promueven alternativas sin fines de lucro y en muchos casos desarrolladas de manera autogestionaria y con el aporte de mano de obra de las propias familias involucradas.

Políticas de vivienda

Marco normativo

El Estado dominicano interviene en el sector vivienda a través de diversas

instituciones, como son las siguientes:

- Instituto Nacional de la Vivienda (INVI)
- Banco Nacional de la Vivienda (BNV)
- Instituto de Auxilios y Vivienda (INAVI)
- Bienes Nacionales
- Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOPC)
- Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado
- Ayuntamiento y Liga Municipal Dominicana
- Plan Presidencia
- Gabinete Social

No obstante la existencia de esta diversidad de instituciones de intervención en el sector, en los últimos años ha venido bajando la calidad de la oferta y soluciones de vivienda estatal destinada a los sectores de menores ingresos, mientras cada vez más el Estado realiza su intervención a través del sector inmobiliario privado.

La legislación dominicana en materia de vivienda está regida por la Ley No 5892 que crea el Instituto Nacional de la Vivienda; la Ley No 1832 que instruye la Dirección General de Bienes Nacionales, y la Ley No 5574 que crea el Instituto Nacional de Auxilios y Vivienda.

Las responsabilidades institucionales sobre la política de vivienda del gobierno no están claramente definidas, pues no existe un organismo regulador con carácter jurídico institucional que coordine y regule el sector vivienda, dando lugar a la dispersión en las acciones. Legalmente, el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) es el ente responsable por la formulación y ejecución de políticas, pero en la práctica, organismos como el Banco Nacional de la Vivienda (BNV), el Instituto Nacional de Auxilios y Viviendas (INAVI), la Oficina Supervisora de Obras del Estado, Bienes Nacionales, la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones, la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado, Ayuntamientos y Liga Municipal Dominicana, el Instituto Agrario Dominicano, Plan Presidencial, así como el Gabinete Social y otras entidades públicas tienen responsabilidades en el sector, lo que limita la capacidad del país de administrar una política de vivienda consistente. A continuación analizaremos algunas de estas entidades y las leyes que las crean.

Ley No.5892 que crea el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI):

Esta ley de 1965 establece que el INVI es la entidad encargada de formular el plan general de viviendas, en sus aspectos rural y urbano; tiene a su cargo la ejecución de dicho plan, y dentro del marco de sus actividades se encuentra dar orientación, asesoramiento y ayuda técnica, en la magnitud que fuere necesaria, a toda persona o grupo de personas, principalmente a las constituidas en

cooperativas (de hecho o de derecho) que así lo soliciten y dentro de las posibilidades económicas del Instituto.

Por otro lado, es el responsable de promover el desarrollo de programas de viviendas urbanas y rurales mediante la colaboración de los futuros ocupantes de las viviendas, siguiendo los principios de esfuerzo propio y ayuda mutua. De igual modo es responsable de señalar al Poder Ejecutivo los casos en los cuales deberá proceder a expropiaciones por causa de utilidad pública, necesarias para la ejecución de los programas de viviendas, en conformidad con las leyes sobre expropiaciones. En suma, la acción del Gobierno en materia de vivienda la coordina el INVI, que otorga subsidios y créditos subsidiados a través del sistema financiero.

No obstante las atribuciones que la legislación le confiere al INVI, en términos prácticos su accionar no se ajusta al mandato de ley, pues dicha institución no desarrolla un trabajo coordinado con las asociaciones cooperativistas ni con las comunidades. De hecho, los programas que desarrolla han estado dirigidos a la clase media y alta, e incluso sus proyectos habitacionales han beneficiado a funcionarios de los gobiernos de turno.

Ley No.1832, que instruye la Dirección General de Bienes Nacionales:

Esta ley establece que la Dirección General de Bienes Nacionales, además de llevar el catastro de los bienes del Estado, es la responsable de velar por la conservación de los bienes muebles e inmuebles. También es responsable de ejecutar la venta de los terrenos registrados a nombre del Estado dominicano bajo su administración.

En el año 2001, el gobierno dio a conocer el decreto 93-02, por el cual ordenaba a la Administración General de Bienes Nacionales proceder a implementar en todo el país un "Plan Nacional de Titulación de las Tierras del Estado Dominicano". Para este fin, se desarrolló una campaña nacional de promoción de ese plan, pero en la práctica no se ejecutó.

En el año 2002, mediante decreto 784-02, el Poder Ejecutivo ordenaba a la Administración General de Bienes Nacionales proceder a la venta y titulación de los terrenos registrado a nombre del Estado en las instituciones de Bienes Nacionales, Instituto Agrario Dominicano y el Consejo Estatal del Azúcar, donde familias de bajos ingresos habían construido sus viviendas. Para la ejecución de dicho decreto, se convocó por los medios de comunicación a toda la población que se encontraba en la situación antes citada, generándose frente a las instalaciones de dicha institución, largas filas de personas en busca de resolver su situación de irregularidad. Lo cierto es que Bienes Nacionales no tiene atribución legal para otorgar títulos, como tampoco las demás instituciones señaladas en el decreto en cuestión, pues solo el Tribunal Superior de Tierras tiene esta facultad, tal como lo establece la Ley 108-05 sobre Registro Inmobiliario. Esta iniciativa del gobierno de ese momento se convirtió en una broma de mal gusto, que generó ilusiones en miles de personas de bajo

recursos, que por su escaso conocimiento dieron crédito a un documento emitido sin base legal, cuyo único objetivo fue incrementar el clientelismo en la figura del Presidente de la República para su proyecto político.

Pero programas como este se repiten una y otra vez, no dando solución al problema de la titulación de los terrenos de las personas que han levantado su vivienda y la han mejorado en el tiempo. Situación que intensifica el problema, en tanto no existe un reconocimiento de los derechos de propiedad adquiridos en el tiempo por prescripción, tal como lo establece el Código Civil Dominicano.

Ley 183-02 que modifica el rol del Banco Nacional de la Vivienda (BNV)

En el marco del proceso de transformación del sector financiero en la República Dominicana, la Ley Monetaria y Financiera No.183-02 aprobada en el año 2002 cambia el rol del BNV, de **regulador y supervisor a fomento multisectorial y de segundo piso**. Esto quiere decir que el banco se convierte en una entidad financiera dedicada a la facilitación de recursos para los sectores productivos del sector vivienda, a la promoción de un mercado secundario de hipotecas y la promoción de los mercados financieros y de capitales. El espíritu original con que se funda esta entidad -regular y supervisar las asociaciones de ahorros y préstamos, para que personas de bajos ingresos pudieran acceder al mercado hipotecario para financiar sus viviendas- desaparece para dedicarse al financiamiento de los grandes capitales del sector productivo inmobiliario, lo que se evidencia en el incremento de los activos del BNV mediante la transferencia de terrenos, edificaciones y recursos líquidos para desarrollo de programas de vivienda en zonas urbanas. Viviendas a las que no puede acceder la mayoría de la población, por los altos costos de las mismas, de manera que el Gobierno continúa, a través de sus instituciones, financiando a los sectores de poder, obviando su responsabilidad de desarrollar políticas que beneficien a la mayoría del pueblo dominicano, que son los de menos recursos.

Las reformas establecidas por la Constitución de 2010

En enero de 2010 fue proclamada una nueva Constitución del Estado Dominicano. En su artículo 51, la nueva carta magna reconoce de manera expresa la función social de la propiedad, mientras que el artículo 59 establece el Derecho a la Vivienda como fundamental.

No obstante a estos avances en el texto constitucional, se ha mantenido la tendencia a criminalizar a las familias que han edificado de manera pacífica sus viviendas en terrenos estatales o privados, sin gozar de un título. Incluso cuando el presidente Danilo Medina presentó una Estrategia Nacional de Titulación que buscaba llevar a cabo importantes reformas en el Código Inmobiliario, fue rápidamente enfrentado por el sector inmobiliario, de tal manera que el proyecto fue archivado.

Desalojos

Se desprende de los estudios citados del PNUD y otras instituciones, que el hecho de que la mayoría de las familias hayan edificado sus viviendas sin contar con títulos de propiedad del suelo, lo explica que las mismas vivan bajo permanente amenaza de desalojos, y el porqué los desalojos son tan frecuentes en el país.

La República Dominicana ratificó en 1978 el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). También ha establecido constitucionalmente el derecho a la vivienda. No obstante, los desalojos forzosos han mantenido una tendencia creciente en virtud de la intervención del Estado Dominicano y la fuerza pública a favor de reclamantes privados, lo que ha llevado a los afectados a quejarse ante organismos internacionales como el Comité del PIDESC. El Estado Dominicano no sólo interviene autorizando los desalojos, sino que deja a su suerte a las familias desalojadas, incumpliendo acuerdos y promesas.

Desde la década de 1990 el Estado Dominicano ha establecido compromisos con organismos de la ONU en torno a la aplicación del PIDESC respecto a los desalojos. Uno de estos acuerdos es recogido en E/C.12/1994, conviniendo lo siguiente:

- “Asegurar que no se lleven a cabo las prácticas de desalojos forzosos”, considerando que “los desalojos forzosos **prima facie**, son incompatibles con los requerimientos del convenio”.
- Reubicación e indemnización a las familias desalojadas, como establecen las recomendaciones hechas anteriormente por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, enfatizando que “cuando una vivienda es derrumbada o sus moradores son desalojados, el Gobierno está en la obligación de asegurar que éstos reciban una vivienda alternativa adecuada”.
- Garantía jurídica al derecho de propiedad y servicios básicos que tienen las familias.
- Detener las demoliciones de viviendas sin causas justificadas.

Contradictoriamente, durante el 2013 la Cámara de Diputados de la República Dominicana aprobó en primera lectura la modificación del Código Penal (artículos 250-252) donde se criminaliza a las familias que vivan en terrenos ocupados, sin títulos, so pretexto de ser producto de “invasión y ocupación de propiedad”, con lo cual el Estado Dominicano estaría no solamente ratificando el

incumplimiento de los acuerdos más arriba indicados, sino, ante todo renunciando a su obligación de garantizar el Derecho a la Vivienda Adecuada para todas las familias y actuando contrario al PIDESC y su propia constitución en su artículo 59.

Aunque el Gobierno 2012-2016 ha creado una Comisión Nacional de Vivienda y otra para la titulación, rápidamente se ha podido vislumbrar que difícilmente las mismas alcancen sus objetivos. Primero, el Presidente dejó sin efecto su anunciada estrategia de titulación; en segundo lugar, las acciones de estas comisiones se limitan al ámbito estatal, es decir, son coherentes con la visión neoliberal de privatizar los bienes públicos, y no existen acciones que involucren los terrenos de propiedad privada, donde radica la mayoría de la población.

Iniciativas de la sociedad civil

Para 2002 el nivel de conocimiento público y empoderamiento ciudadano sobre la autogestión y la demanda de inversión social prioritaria en vivienda popular era muy limitado. Hoy los niveles de conciencia han crecido. La conformación de la Red Urbano Popular, primero, la persistencia de organizaciones barriales, el surgimiento de otras nuevas, entre ellas la Cooperativa de Vivienda COOPHABITAT, la Campaña Cero Desalojos y la asunción de las demandas de estos sectores por el Foro Ciudadano ha permitido ciertos avances. Entre estos se puede señalar la inclusión, en el proyecto de Ley de Vivienda, Hábitat y Asentamientos Humanos, de la Red Urbano Popular la propuesta de un Fondo Popular de Financiamiento de la Vivienda y la Tierra.

Las cooperativas: una alternativa

En República Dominicana, según el IV Censo Nacional Cooperativo, se ha pasado de tener 376 instituciones cooperativas en 1980 a 685 en 2012, que agrupan actualmente a 1,305,632 socios cooperativistas. Aunque la Ley 127 de Asociaciones Cooperativas y su reglamento dan un marco legal para la organización de cooperativas de vivienda, este tipo de asociaciones no ha sido estimulado en el país.

La Cooperativa de Vivienda COOPHABITAT sigue siendo una de las pocas experiencias que se ha mantenido -aunque con un crecimiento lento- enfocada en la promoción de la vivienda por ayuda mutua y autogestionaria, con lo cual esperan contribuir a fomentar este tipo de cooperativismo de vivienda buscando que éste se constituya en alternativa para el sector de la producción social de la vivienda, los que sufren desalojos forzosos y las familias que procuran regular su situación de legalidad de los asentamientos actuando colectivamente.

La propuesta del Fondo de Financiamiento de la Vivienda

La Red Urbano Popular, integrada por organizaciones de barrios y comunidades,

incluyendo a COOPHABITAT, COPADEBA, MCCU, CODECOC, entre otras, han presentado el proyecto de Ley de Vivienda, Hábitat y Asentamientos Humanos que plantea la creación de un fondo estatal de financiamiento de la vivienda popular y adquisición del suelo donde las familias han construido sus viviendas.

El proyecto establece que “los instrumentos y apoyos en materia de financiamiento para la realización de las acciones de vivienda serán el crédito, los subsidios e incentivos que para tal efecto destinen el Gobierno Central y los municipios, así como el ahorro de los particulares, las ayudas internacionales y otras aportaciones de los sectores público, social y privado”. El objetivo es que estas opciones respondan a las necesidades de vivienda de los distintos sectores de la población, siendo prioritarios los que se encuentren en situación de pobreza y los productores sociales de la vivienda.

El referido proyecto crearía el Fondo Nacional de Tierra y Vivienda como instrumento financiero necesario para garantizar la aplicación de políticas sociales en materia de vivienda y hábitat, dirigido a superar el déficit habitacional, el acceso de la población a la titularidad y seguridad del suelo, entre otras metas y objetivos señalados en las estrategias del Sistema Nacional de Vivienda, Hábitat y Asentamientos Humanos y el Plan Nacional de Vivienda. Otras posibles fuentes de alimentación del fondo, además del Presupuesto Nacional, son los fondos provenientes de la cancelación de la deuda externa, una tasa aplicada a los permisos de construcción, los depósitos de alquiler, fondos de pensiones, entre otros, además del aporte de los beneficiarios de manera directa en cada obra o proyecto financiado por el Fondo.

2.8. MÉXICO⁷³

Situación de la problemática de la vivienda

Durante los últimos años, la política oficial privilegió la construcción de unidades nuevas, sin importar la ubicación, el acceso a servicios básicos o la calidad. A la fecha se reconoce la existencia de cerca de cinco millones de viviendas desocupadas. Otras acciones del gobierno federal se centraron en la sustitución de pisos de tierra a través del programa “Piso firme”, sin mejorar de manera sustancial las condiciones de habitabilidad de las familias. Lo anterior resulta contradictorio con las cifras oficiales que reconocen que el rezago habitacional es de 8.9 millones de viviendas y que el 57% del déficit está en el segmento de trabajadores que gana menos de cuatro salarios mínimos mensuales.

Política de vivienda

La política de vivienda en el país, definida en el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012⁷⁴ enfatizó la importancia del “sector de la vivienda al registrar una importante reactivación que le convirtió en una actividad moderna y en expansión sostenida, gracias a lo cual ha logrado cumplir con el rol social de donde obtiene su sentido esencial: producir una oferta de vivienda para cada vez mas familias y generar más empleos directos para los mexicanos”.

Por lo tanto el programa planteó como uno de sus objetivos el incremento de la cobertura de financiamientos de vivienda, particularmente para las familias de menores ingresos para lograr una meta de seis millones de financiamientos. Las estrategias y líneas de acción propuestas contemplan la participación de instituciones del sector, las entidades financieras de vivienda, la industria de la construcción, incluso la inversión extranjera directa, los intermediarios financieros, para convertirse en las entidades que ofrecen productos financieros para el acceso a créditos para vivienda principalmente para la población de menores ingresos, en una relación abiertamente mercantil del derecho a la vivienda como hemos mencionado, este derecho se convirtió de facto en el derecho a un crédito para la vivienda.

Mención aparte, pero no menos importante en esta reflexión, es el hecho que en los últimos años también existe una sobre-oferta de microfinanciamientos a través de intermediarios que solo ven a la población en pobreza como un mercado cautivo, dejando de lado el potencial del manejo de las finanzas populares para lograr la autonomía económica, social y política de la población.

⁷³ La información de esta sección ha sido tomada del la ponencia “El posicionamiento de la producción social de vivienda en la política nacional de vivienda. Retos y perspectivas”, preparada para el Congreso Nacional de Vivienda 2013 por Cristina Almazan V., de la Regional de Productores Sociales de Vivienda (RPSV). La RPSV forma parte de la Red de Productores Sociales de Vivienda, está conformada por 11 organizaciones con incidencia en zonas urbanas, rurales e indígenas de los Estados de Puebla, Veracruz, Tabasco y Oaxaca.

⁷⁴ Comisión Nacional de Vivienda, 2008.

En estas condiciones, estos mecanismos solo ofertan servicios financieros para el consumo ocasionando un sobreendeudamiento en la población y en este contexto se encuentra la oferta para la adquisición de vivienda.

El Programa Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda “Esta es tu casa” se creó con el objeto de contribuir a que la población de bajos ingresos tenga acceso a una solución habitacional, a través de un subsidio federal para adquirir una vivienda nueva o usada, mejorar o ampliar su vivienda, adquirir un lote con servicios o autoproducir vivienda, bajo un mecanismo con tres componentes: ahorro previo del beneficiario, crédito/financiamiento de una entidad ejecutora y el subsidio federal otorgado por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).

El presupuesto destinado a este programa para el periodo 2007-2012 pasó de 3,746 a 7,495 millones de pesos, es decir el 200% de incremento.

Dichos subsidios fueron dispersados por diferentes instituciones (entidades ejecutoras) agrupadas en “Subprogramas” por la CONAVI: Infonavit, Fovissste, Fuerzas Armadas, Desarrollos Urbanos Integrales, Programa 2x1, Producción Social de Vivienda Asistida, Organismos Estatales de Vivienda, Intermediarios Financieros, Cajas Solidarias y Reconstrucción, entre otros. Estos “subprogramas” suman 131 entidades ⁷⁵.

De 2007 al 2012, los recursos destinados solo al Infonavit -quien fue el mayor beneficiado por dicho programa- fueron del 60% en promedio.

Hay que recordar que a partir de la década de los 90 los organismos nacionales de vivienda, Infonavit y Fovissste, abandonaron su papel de promotores para convertirse en facilitadores, abriendo las posibilidades de ganancias en el ámbito financiero nacional e internacional para las empresas privadas. De igual manera, esta política de subsidios continua privilegiando los intereses privados a costa de la población de menores ingresos. Incluso, existe el señalamiento al Programa de Subsidios por la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión Nacional de Evaluación de la Política Nacional, en relación a la existencia de inequidad en la distribución de los subsidios, de tal manera que éstos no llegan a la población de menores ingresos.

Por otro lado, la misma CONEVAL en el Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2012⁷⁶ señala que la medición de pobreza incorpora dos indicadores relacionados con la vivienda: la carencia de la dimensión de calidad y espacio de la vivienda y la carencia de la dimensión de servicios básicos. En relación a la primera, menciona que sólo se logrará eliminar si existe buena calidad en pisos, muros y techos y no hay hacinamiento; mientras que en relación a la dimensión de servicios básicos sólo se abate cuando la vivienda

⁷⁵ Libro blanco del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda Esta es tu Casa, CONAVI, 2012.

⁷⁶ www.coneval.gob.mx.

posee agua, drenaje y electricidad, y señala que al respecto aun hay carencias.

La producción social de la vivienda

Uno de los primeros pasos para el posicionamiento político de la producción social de vivienda fue su reconocimiento en la Ley de Vivienda en 2006. Con ello se da paso a una perspectiva diferente para desarrollar una política que favorezca a los sectores de la población que no son sujetos de crédito y recuperar la función social de la vivienda y el derecho a la vivienda adecuada.

En el sexenio que concluyó, la CONAVI y más específicamente algunos funcionarios de la institución coadyuvaron a posicionar la Producción Social de Vivienda a través de una estrategia que evolucionó en fases: el posicionamiento, el fortalecimiento y la consolidación. Dicho trabajo se llevó en coordinación con el Comité de Producción Social de Vivienda del Consejo Nacional de Vivienda y la participación de diversas organizaciones civiles.

Las acciones realizadas comprenden: la definición de conceptos que permitieran iniciar la difusión y capacitación de la producción social de vivienda (PSV) con diferentes actores, principalmente funcionarios públicos; la capacitación sobre la producción social de vivienda; el proceso de acreditación que permitiera reconocer a las instituciones y actores involucrados en la PSV con el fin de dar certidumbre a la población acerca de las instituciones reconocidas para dispersar subsidios en la modalidad esta modalidad y al mismo tiempo, que las organizaciones acreditadas, al ser consideradas desarrolladoras sociales de vivienda, fuesen susceptibles de tener acceso a los instrumentos de fomento desarrollados por el Estado; y el financiamiento a través de la asignación de un subsidio dirigido a la PSV, la incorporación de la banca social y la aceptación de la realización de alianzas entre diferentes actores⁷⁷.

Estas acciones tuvieron efectos favorables, entre los que destacan el incremento del presupuesto en subsidios otorgado para la PSV y por tanto el número de acciones de vivienda ejecutadas, así como del número de instituciones reconocidas por la CONAVI para dispersar subsidios, incluidos algunos organismos estatales de vivienda. No obstante, aún falta superar una serie de retos para consolidar a la PSV como una política pública.

Cabe mencionar que las organizaciones involucradas en este proceso de posicionamiento jugaron un papel importante, sobre todo al actuar de manera unitaria a través de la Red de Productores Sociales de Vivienda⁷⁸: su experiencia

77 Memoria documental de la Estrategia de Producción Social de Vivienda Asistida. CONAVI, 2012

78 La Red de Productores Sociales de Vivienda agrupa a 17 organizaciones que dispersan subsidios de manera directa o indirecta a través de alianzas: Centro Operacional de Poblamiento y Vivienda, Casa y Ciudad; Centro de Apoyo Mejoremos; Hábitat para la Humanidad; AMUCSS; Fundación Esperanza; UCEPCO, Cooperativa Cosechando Juntos lo Sembrado; Pobladores; Unión de Cooperativas Tosepan; Organización Campesina Indígena de la Sierra de Zongolica, Servicios Integrales para el Desarrollo Comunitario; Agroindustrias y Servicios Integrados de Veracruz, Unión de Cooperativas Agroforestales de la Sierra de Santa Marta, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y Coordinadora de Colonias Unidas.

y la capacidad de formular propuestas fomentaron una interlocución sólida ante la CONAVI, logrando ser incluidos en la firma del Pacto Nacional de Vivienda en 2009, donde se incluyeron acciones en materia de la producción social de vivienda.

La operación directa de las desarrolladoras sociales en la dispersión de subsidios permitió incidir en la modificación de las reglas de operación del programa de esquemas de financiamiento y subsidio federal “Esta es tu casa”, en temas como la acreditación de la propiedad; el reconocimiento de los materiales de construcción aportados por los beneficiarios y su mano de obra como ahorro; los tiempos para ejercer el subsidio por parte de los beneficiarios; el reconocimiento del concepto de financiamiento y no de crédito; entre otras.

Los subsidios destinados para la producción social de vivienda tuvieron un crecimiento importante de 0.2% a 13% del total de recursos del Programa, sin embargo dicha información no desagrega los recursos destinados para la PSV ejercida por Desarrolladores Sociales y aquella que se dispersa a través de los Ejecutores Sociales, que operan con mecanismos fundamentalmente financieros y no necesariamente con las características definidas por la propia CONAVI para los procesos de producción social de vivienda asistida.

El Programa mencionado, operado a través de procesos de producción social de vivienda, representa una oportunidad para posicionar esta modalidad de construcción. Esto se refleja en varios niveles:

Para las familias que han accedido al subsidio, el Programa representa:

- La oportunidad de construir, ampliar y/o mejorar la vivienda ante la carencia de otros apoyos gubernamentales para este fin.
- El acceso directo y con agilidad a los subsidios
- La reducción de tiempos de construcción de sus viviendas
- La participación informada en la toma de decisiones para el diseño de la solución de vivienda y favorecer la construcción de espacios acorde a las necesidades de las familias, al contar con asesoría técnica
- El reconocimiento de las aportaciones en especie (materiales de construcción) y la valoración de la mano de obra
- Potenciar el ahorro familiar y limitar el endeudamiento de las familias
- El mejoramiento de las condiciones de habitabilidad
- La promoción de relaciones más equitativas al interior de la familia como consecuencia del impacto en el crecimiento de la autoestima y la autonomía de las mujeres

Para las comunidades donde se incide de manera organizada, significa:

- La valoración de la importancia del trabajo comunitario y la ayuda mutua para facilitar el proceso constructivo
- La valoración de los materiales locales (tierra, madera y bambú), así como el rescate de los saberes en técnicas tradicionales de construcción.

- El mejoramiento del parque habitacional y la posibilidad de potenciar la participación en procesos de desarrollo comunitario sustentable:
- El fortalecimiento del tejido social
- La creación de empresas sociales asociadas al proceso de PSV
- La generación directa e indirecta de trabajo
- La generación de espacios productivos en las viviendas

Para las desarrolladoras sociales, el Programa permitió potenciar su trabajo y la cobertura de atención, pero al mismo tiempo se permitió potenciar la propia PSV con otras instituciones civiles, oficiales, académicas y privadas, de tal manera que de dos organizaciones ejecutoras que iniciaron dispersando subsidios en 2007, para 2012 fueron incorporadas 84 entidades en el subprograma de PSV.

Por otra parte, las desarrolladoras y ejecutoras sociales tuvieron la capacidad de establecer alianzas interinstitucionales entre sí y con otras organizaciones no reconocidas por la CONAVI a fin de diversificar los esquemas de operación, tanto para el otorgamiento de financiamientos y de asesoría técnica, así como para realizar intercambios de experiencias, entre otras actividades. Este proceso, generado desde las organizaciones, fue finalmente reconocido en las reglas de operación del Programa.

No obstante estos avances, también se presentan serias dificultades para las desarrolladoras sociales:

- La saturación de la capacidad de financiamiento por el crecimiento de la demanda de atención
- La falta de fondeo adecuado y suficiente por parte de la banca de desarrollo
- La necesidad del fortalecimiento institucional

Para valorar el posicionamiento de la PSV como política pública, también debemos considerar otros elementos como son: su incorporación al Sistema Nacional de Vivienda, la apropiación y puesta en marcha de esquemas operativos de PSV por los organismos nacionales, estatales y/o municipales de vivienda y otras dependencias federales; el reconocimiento en las legislaciones estatales; la participación de la banca de desarrollo en actividades de fomento; la participación de organizaciones sociales, etc.

Es preciso reconocer que el proceso de posicionamiento ha prosperado y se cuenta con elementos para continuar su consolidación. Entre estos elementos vale la pena considerar los documentos elaborados con el apoyo de CONAVI como son: la sistematización de experiencias de PSV, la Evaluación del Comité de Producción Social de Vivienda; la memoria documental de la estrategia de PSVA; la construcción de indicadores para la PSV; el video testimonial sobre la PSV; el estudio de impacto de la asesoría técnica en los procesos de PSV; la inclusión del tema en las investigaciones apoyadas por CONACYT y la

instauración de la modalidad de PSV en el Premio Nacional de Vivienda.

Retos y perspectivas

Las acciones descritas sin duda fortalecerán la PSV y debieran permitir la elaboración de un sistema integral de apoyo y fomento como lo señala la Ley de Vivienda y de esta manera consolidar a la PSV como una política que atiende adecuadamente a la población de menores recursos, y que actualmente se enfrenta a los problemas derivados de la política de vivienda aplicada en el país como son:

- La falta de acceso a suelo, principalmente de las familias jóvenes al no existir reservas territoriales de uso habitacional, por lo que la compra y/o invasión de suelo en las periferias de las ciudades continúa siendo una opción para la población de menores ingresos con necesidad de contar con un lugar para vivir.
- A pesar de la existencia de vivienda deshabitada, ésta no es accesible a la población, bien sea por las condiciones de calidad en la construcción, carencia de agua o por no ser sujetos de créditos hipotecarios, más aun al no tener estabilidad en el ingreso.
- La manipulación político electoral de los programas oficiales.
- La corrupción en la asignación de beneficiarios de dichos programas

En este aspecto es menester señalar que el cambio del gobierno federal tendrá un impacto en la continuidad de los esfuerzos antes mencionados. Aún no queda claro si dicho impacto será positivo, sin embargo existen elementos de evaluación de la política de vivienda en los últimos años que confirman la necesidad de realizar cambios, sobre todo los vinculados al número de viviendas deshabitadas, el cuestionamiento tanto de la calidad – tamaño, acceso a servicios básicos-, como de la ubicación de éstas, lejanas a los centros de trabajo; el porcentaje del parque habitacional que requiere de mejoramiento, la ausencia de planes de ordenamiento urbano que impidan el crecimiento de las manchas urbanas y su impacto negativo sobre el ambiente, entre otras.

Estos elementos han sido analizados por algunas entidades financieras que, con una visión mercantil, visualizan la necesidad de realizar cambios para adecuarse a las necesidades de vivienda que “deben solucionarse con productos de financiamiento que apenas comienzan a desarrollarse como productos de mejoramiento (de la vivienda), el financiamiento para el mercado de no afiliados⁷⁹ y el de vivienda en renta⁸⁰, señalando que la necesidad de vivienda nueva es moderada”.

El actual gobierno ha anunciado cuatro estrategias de su Plan Nacional de

79 Se refiere a la población que carece de seguridad social y que representa el 72% de la población en México

80 BBVA, Servicio de Estudios Económicos del Grupo BBVA. Julio 2012. Situación Inmobiliaria. México

Vivienda:

Coordinación interinstitucional.

- Alineación de programas y acciones en materia de tierra, financiamiento y vivienda,
- La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de reciente creación, coordinará la política de vivienda del país, incorporando a la CONAVI, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares⁸¹,
- Realización de convenios con Infonavit, gobiernos estatales y municipales de al menos 60 ciudades de mayor peso y crecimiento poblacional,

Tránsito hacia el desarrollo urbano sustentable e inteligente.

- Uso de financiamiento de vivienda para orientar el desarrollo territorial y urbano del país:
 - Créditos y subsidios se reorientan al fomento del crecimiento urbano ordenado,
 - El financiamiento promoverá el rescate de espacios urbanos, la re densificación y la construcción de viviendas verticales y desarrollos certificados, evitar la expansión de las manchas urbanas

Reducir de manera responsable el rezago de vivienda.

- Más de un millón de acciones de lotificación, construcción, ampliación y mejora en hogares tanto en campo como en ciudad en 2013.
 - 500 mil corresponderán a nuevas construcciones
- Fortalecer el papel de la banca privada en el otorgamiento de créditos a la vivienda
- Favorecer a las fuerzas armadas y las agrupaciones policiacas
- Mecanismos de acceso al mercado de créditos para empleados estatales y municipales

Vivienda digna para todos los mexicanos

- Mayor número de acciones de créditos y subsidios para el mejoramiento y ampliación de vivienda tanto en el medio urbano como rural
 - Mas 320 mil acciones de mejoramiento a la vivienda, más de 97 mil acciones en vivienda rural
 - Acciones focalizadas en áreas estratégicas que prevé la cruzada nacional contra el hambre (400 municipios donde existe pobreza extrema y carencia alimentaria)
 - Acciones alineadas con el programa de prevención del delito
- Programa de mejoramiento de la vivienda en unidades habitacionales

En estos elementos no se consideran acciones de vivienda contempladas en

⁸¹ La CONAVI hasta el actual sexenio era la instancia encargada de la política de vivienda en el país. Los otros organismos pertenecían a la Secretaría de Desarrollo Social.

otras instituciones, como es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia, entre otros, que instrumentan programas de mejoramiento de vivienda a través de acciones focalizadas y específicas, que hasta la fecha son manejados con un sesgo político electoral sin satisfacer de manera sustancial las necesidades habitacionales de las familias. De igual forma, no se hace alusión directa al apoyo a la autoconstrucción, con el que se ha construido el 63% de las viviendas existentes, es decir a mecanismos de producción social de vivienda.

Los retos entonces, son:

- Reivindicar el derecho a la vivienda adecuada por sobre la visión mercantil del derecho al acceso a crédito para vivienda⁸², a través del posicionamiento social y el fortalecimiento de organizaciones sociales con arraigo territorial.
- La articulación de las entidades sociales que son reconocidas por la CONAVI con otros actores principalmente sociales y académicos, para fortalecer la interlocución y la consolidación de la PSV como una política pública que contemple:
 - Continuidad de la política de subsidios y el reconocimiento de la PSV como un programa dentro de la CONAVI, que implique un área administrativa de PSV con las facultades necesarias para implementar un sistema de instrumentos de apoyo adecuados y específicos para la PSV, la sensibilización del personal con una visión social y no solo financiera, entre otras.
 - La aplicación de subsidios con una visión de Estado y no electoral ni clientelar.
 - Financiamiento *ad hoc*, de la banca de desarrollo: fondos populares basados en la economía solidaria; reconocimiento del financiamiento social; incentivar el ahorro, para el acceso al suelo y a la vivienda.
 - Establecimiento de esquemas de apoyo y fomento para
 - el fortalecimiento de capacidades financieras, técnicas, administrativas de las organizaciones
 - la constitución de cooperativas de vivienda
 - la constitución de empresas sociales asociadas a los procesos de PSV
 - incentivar el desarrollo comunitario sustentable con base en esquemas de PSV
 - El reconocimiento y articulación de programas de PSV en otras dependencias: ONAVIS, OREVIS, SEDESOL, DIF, FONHAPO, etc.

82 Incluso las acciones emprendidas por la CONAVI (2006-2012) se orientaron fuertemente a la incorporación de entidades con capacidad de otorgar financiamiento, dejando de lado la apertura a organizaciones sociales con amplia experiencia en la PSV.

2.9. ARGENTINA⁸³

Situación de la problemática de la vivienda

Según la Encuesta Anual de Hogares (EAH) de Buenos Aires de 2007, el 5,5% de los hogares y el 5,6% de las personas habitan una vivienda precaria (inquilinato, conventillo, hotel, o pensión, una construcción no destinada a vivienda, un rancho o una casilla). El 10,4% de los hogares se encuentra en situación de hacinamiento y un 38,9% no son propietarios de la vivienda que ocupan; casi un tercio (27,2%) son inquilinos, y 11,7 % reside en una vivienda de manera irregular o precaria.

Las dificultades de acceso a la vivienda se encuentran vinculadas a dos cuestiones: el desproporcionado valor del suelo, la vivienda terminada, el crédito y los alquileres en relación a los salarios; y los elevados requisitos exigidos por el mercado inmobiliario y financiero.

A partir de 2003, el sector construcción tuvo una evolución extraordinaria, impactando positivamente en el crecimiento de la economía. Sin embargo, dicho crecimiento respondió a una lógica especulativa antes que a una respuesta al déficit habitacional. El incremento de la actividad tendió a concentrarse en los barrios donde existen menos necesidades básicas insatisfechas y en viviendas de tipo no sencillas. Posteriormente, el aumento de los costos y la especulación inmobiliaria generaron incrementos en el valor del suelo y las propiedades. Se observa progresivamente una mayor participación de las viviendas sencillas y una disminución de las categorías confortable, lujosa y suntuosa⁸⁴; pero el total de viviendas no sencillas representa aún el 62% del total construido.

En cuanto al acceso al financiamiento y el crédito hipotecario, uno de los principales problemas es que la banca privada se orienta al sector formal de la economía, excluyendo a vastos sectores de la población con inserción laboral precaria e inestable. Los requisitos que plantea en términos de ingresos se encuentran muy por encima de los que una familia promedio puede afrontar, y las características generales de la oferta crediticia resultan poco atractivas por su alto costo y riesgo. Aunque la liquidez del sistema bancario se encuentre en estado óptimo, la evolución negativa de la macroeconomía local y la crisis financiera internacional han generado una actitud conservadora por parte de los bancos que ha afectado negativamente las condiciones del crédito hipotecario, aumentando las tasas de interés. Muchos bancos privados han retirado de su oferta los préstamos hipotecarios a tasa fija. Según datos de un estudio realizado por la consultora abeceb.com de noviembre de 2010, el peso del

83 La información para esta sección ha sido extraída de: Buenos Aires Sin Techo - Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, disponible en:

<http://www.territoriosgobernanzaydemocracia.xtrweb.com/BUENOS%20AIRES%20SIN%20TECHO.pdf>

84 La administración de la ciudad desagrega toda la construcción residencial según cuatro niveles: estándar, sencilla, confortable, lujosa y suntuosa. (Informe Institucionalidad Metropolitana del Observatorio Urbano Local, Agosto 2012).

mercado de préstamos hipotecarios en el PBI de la Argentina ha ido descendiendo en los últimos años hasta ubicarse en 0,7%, el porcentaje más bajo de las últimas décadas.

La incapacidad de acceder a vivienda propia genera efectos en el mercado locativo, incrementando la demanda de viviendas en alquiler; como señalamos arriba, casi un tercio (27,2%) de la población de Buenos Aires es inquilina o arrendataria. Pero los incrementos constantes en las tasas, la demanda de departamentos por turismo, la puesta en valor de algunos barrios y la especulación, hacen subir los costos de los alquileres dejando a un importante sector de la demanda insatisfecha, excluyendo a los sectores medios bajos y bajos, no sólo porque no están en condiciones de afrontar los costos, sino fundamentalmente porque no pueden satisfacer los requisitos excesivos que plantean. La regulación y los controles son mínimos, lo que permite la multiplicación de restricciones de facto que hacen que muchas familias de escasos recursos se vean imposibilitados de calificar y sean expulsadas hacia otro tipo de soluciones habitacionales menos confortables, menos estables y comparativamente más costosas (como los hoteles o los alquileres que se pagan por anticipado), e inclusive alimenta estrategias informales de acceso a la vivienda que resultan precarias e inseguras desde el punto de vista de la tenencia.

En ese sentido, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentran emplazadas diversos asentamientos urbanos, núcleos habitacionales transitorios y villas de emergencia, agrupamientos con similitudes relacionadas a la precariedad habitacional y de servicios públicos, pero que responden a problemáticas diferentes y tienen características distintas. Los asentamientos precarios son definidos como el conjunto de personas que habitan sobre terrenos no urbanizables o destinado para otros usos, sin posesión de la propiedad del terreno y viviendo en condiciones precarias de habitabilidad. Los núcleos habitacionales transitorios son alternativas construidas en períodos dictatoriales como solución transitoria en el marco de procesos de relocalización de familias dentro de la ciudad; responden a un modelo de construcción planificada; fueron pensados como una respuesta coyuntural pero en los hechos se convirtieron en una respuesta definitiva. Por último, se denomina Villa de Emergencia a los barrios de la ciudad que, no obstante su informalidad, cuentan con un alto grado de consolidación en razón de su antigüedad; se trata de comunidades asentadas en terrenos fiscales de la ciudad, en proyecto de urbanización e incorporación a la trama urbana; con saneamiento básico satisfecho, independientemente de las condiciones y la calidad del servicio o su posterior degradación; cuentan con organizaciones barriales comunitarias; poseen numeración y un alto grado de reconocimiento por parte del Estado.

Políticas de vivienda

Marco normativo

El derecho a la vivienda está consagrado en la propia Constitución Nacional desde su Preámbulo, donde se le incluye dentro del objetivo de “promover el bienestar general”. El artículo 14 bis de la carta magna determina la obligación del Estado de garantizar “ el acceso a una vivienda digna”, y en la reforma constitucional de 1994 se le otorgó jerarquía constitucional a una serie de tratados internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros que consagran el derecho a la vivienda.

En el ámbito local, Buenos Aires goza de una rica normativa en materia de vivienda. La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires consagra este derecho y establece, en su artículo 31, lineamientos básicos para implementar políticas de vivienda locales, reconociendo expresamente el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Esta constitución sostiene que la Ciudad:

- Resuelve progresivamente el déficit habitacional, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales. Al amparo de esta disposición, se dictaron diversas normas locales, como la ley 624, que establece el acceso prioritario a la vivienda para los mayores, y la ley 625, que otorga dicha prioridad para los discapacitados.
- Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos (esta es una de las premisas fundamentales a implementar en el marco de las políticas públicas de vivienda locales e implica incorporar viviendas abandonadas por sus dueños, sean estos particulares o el propio Estado); promueve los planes auto gestionados (en este marco se sancionó la ley 341 que propone un sistema de construcción de viviendas con participación de las cooperativas y organizaciones sociales); la integración urbanística y social de los pobladores marginados; la recuperación de las viviendas precarias; y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva (este acápite significa un claro compromiso por una ciudad inclusiva que no expulse a sus habitantes).
- Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporáneo.

Además, en materia de políticas sociales, el derecho a la vivienda debe entenderse en el marco de una serie de lineamientos generales y como parte de políticas públicas integrales tendientes a paliar y superar las condiciones de pobreza y exclusión, ya que la Ciudad debe asistir a las “personas con

necesidades básicas insatisfechas” y promover “el acceso a los servicios públicos para los que tienen menos posibilidades”. Se incluye el derecho a la vivienda como un elemento integrado a la alimentación, el trabajo, la educación, la vestimenta, la cultura, el ambiente y el derecho a la salud integral (artículos 17, 18 y 20 de la Constitución local).

Desalojos

En los últimos años, las cifras de desalojos en Buenos Aires han sufrido un crecimiento exponencial, lo que está vinculado a la reproducción constante de estrategias informales de acceso a la vivienda -por la indisponibilidad de recursos que permitan sostener el pago de la cuota del crédito o el alquiler- y a las modificaciones realizadas a la normativa aplicable a los procedimientos de desalojo, que lo hicieron más expeditivo restando garantías judiciales a los desalojados.

Semanalmente, decenas de familias son desalojadas de las viviendas que ocupan. Algunos desalojos son masivos y violentos; otros -los menos- son pactados a cambio de un subsidio. En su mayoría, los desalojos son impulsados por agentes privados a causa de vencimientos de contratos, morosidad u ocupación irregular de casas, locales o terrenos. Pero, cada vez con mayor frecuencia, encontramos casos de desalojos impulsados por el propio Estado, y sin que se tomen los recaudos necesarios para garantizar la reubicación de los damnificados.

La Vivienda, un problema nacional⁸⁵

A nivel nacional, en la Argentina el déficit habitacional es desde hace largo tiempo una de las grandes deudas sociales pendientes. Su persistencia es fruto de que las políticas públicas han sido insuficientes, inestables y poco adaptadas a las necesidades y a las posibilidades económicas de los sectores de menores ingresos, a los que, en principio, estaban dirigidas. Desde la creación del Fondo Nacional de la Vivienda en 1970, mediante la ley 19.929, han pasado más de 40 años y el objetivo de contar con recursos para atender y disminuir el déficit habitacional y dar acceso a la vivienda a los sectores de menores ingresos ha tenido un resultado muy modesto.

Si bien, en ese largo período, no podemos obviar el contexto económico general y las distintas situaciones de crisis que vivió el país, no podemos ignorar que la política habitacional ha sido una de las variables de ajuste durante largos períodos. El Fonavi, que originalmente se constituyó con el 5% de masa salarial, al poco tiempo fue disminuido a la mitad de los aportes. Posteriormente, en 1977 reducido a un porcentaje de la recaudación del impuesto a los combustibles

⁸⁵ La información para esta sección ha sido extraída de: Habitar Argentina, espacio conformado por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores, que están trabajando con el objetivo de generar un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, la tierra y al hábitat para todos. habitarargentina.blogspot.com

líquidos y el gas natural (ley 21.581). En la década de los ´90, perdió el atributo de ser un fondo con asignación específica obligatoria ya que el “Compromiso Federal (ley 25.235 de 1999), dispuso que las jurisdicciones podían destinar hasta el 50% de los montos coparticipables del Fonavi a otros fines. Finalmente, la ley 25.570 de 2002, refrendó el acuerdo entre la Nación y las provincias de febrero de ese año, otorgándoles libre disponibilidad de los recursos a los Estados provinciales, con lo cual, quedó sujeto a la decisión de cada uno de ellos si los recursos se destinaban con el fin con el que fueron creados.

En esos años se llevó a cabo también la privatización de la gestión del Banco Hipotecario Nacional que fue transformado en Sociedad Anónima mediante la ley 24.865. También durante el gobierno del presidente Menem se descentralizó a las provincias la política de vivienda a través de la Ley Federal de la Vivienda 24.464 en 1995. En el marco del “Consenso de Washington” (retroceso del Estado, desregulación de los mercados y apertura de la economía), que imperó en los años ´90, se promulgó también la ley 24.441, desarrollándose instrumentos pro mercado, habilitando los fideicomisos, la titulación de hipotecas, los contratos de leasing, las letras hipotecarias, la reducción de honorarios y comisiones profesionales, y un régimen especial para la rápida ejecución de hipotecas. Estas medidas facilitaron la inversión privada y el acceso al crédito a la vivienda, pero sólo para los sectores medios altos.

En el otro extremo de la escala social, quedaron afuera de los beneficios los trabajadores y los sectores de menores ingresos que sufrieron de lleno el impacto de la desocupación record, la precarización laboral y el trabajo informal –sin protección social- que fueron los otros componentes del modelo. Posteriormente, con la declaración del “default” en 2001, y con la salida de la “Convertibilidad” la situación se agravó para todos los sectores.

La aplicación de estas normas y políticas redujo las fuentes de ingresos y la inversión pública destinada a vivienda y urbanismo por un largo período. Recién a partir de 2005, en particular con la creación del Plan Federal de Viviendas, dicha situación comenzó a revertirse. De las planillas que elabora la Dirección de Análisis del Gasto Público y Programas Sociales, dependiente de la Secretaría Económica del Ministerio de Economía surge claramente el nivel descendente de dicha inversión y la recuperación posterior .

El desfinanciamiento de las políticas públicas y un mayor protagonismo del mercado inmobiliario dieron como resultado que un tercio de la población argentina no pudiera gozar del derecho a la vivienda digna que reconoce la Constitución Nacional. En efecto, los Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001, muestran que las situaciones deficitarias, en lo que respecta a la precariedad constructiva de las viviendas y a las situaciones de hacinamiento, se mantuvieron prácticamente constantes en esa década, afectando a más de tres millones de hogares. En el período citado, la situación irregular de tenencia de la propiedad bajó en términos porcentuales, pero se

mantuvo en términos cuantitativos alcanzando a 1,5 millones de hogares

En el período 2001-2010 la mejora de los niveles de empleo y de ingreso de la población permitió que se construyeran viviendas a un ritmo superior de casi un 50% a la década anterior. Pero, dicha velocidad fue menor al crecimiento de los nuevos hogares (103%), que, por distintas razones, son significativamente menos numerosos, no lográndose así atender la totalidad de la nueva demanda. Resumiendo, la comparación entre los Censos 2001 y 2010 muestra que: El número de viviendas particulares aumentó más rápido que la población: 14,7% contra 10,4%, respectivamente, pero menos que el crecimiento de los nuevos hogares que fue del 20,8%. Las viviendas deshabitadas crecieron a un ritmo menor que el de la población (7,1%), y disminuyeron su participación sobre el total, pasando del 19,3% al 18,1% del total. Se redujo el número de personas por vivienda habitada, de 3,7 a 3,5 y a un sorprendente 2,3 si sólo se considera el aumento de población y de viviendas ocupadas entre 2001 y 2010.

Con respecto a la Tenencia de la Propiedad, la ley N° 24.374 (“Pierri”) de regularización dominial sancionada en 1994, y su posterior modificación, mediante la ley 26.493 en 2009, que extendió su alcance y los beneficios para quienes acreditaran posesión pacífica y pública durante 3 años con anterioridad al 1º de enero del año de su sanción, no han tenido –en vista a los resultados– más que un impacto marginal. Si bien la comparación intercensal muestra un descenso porcentual de las situaciones irregulares de tenencia del 15,7% al 14,2%, en número absolutos el número de hogares en situación irregular aumentó de 1,51 a 1,72 millones. Cabe destacar, de la variación de las diferentes situaciones de tenencia, el aumento de 838.468 hogares que se sumaron a la categoría de inquilinos, un 74,7% más que en 2001.

En cuanto a la demanda habitacional y la producción pública de vivienda, en los diez años que van de 1992 a 2001, el Estado generó un total de 457.140 viviendas y “otras soluciones” habitacionales⁸⁶, es decir un promedio de 45.714 soluciones/año. En el período de nueve años comprendido entre 2002-2010, el total de soluciones habitacionales fue de 470.931, con un promedio anual de 52.325, es decir un 11,1% mayor que en el período previo. .

Entre 2001 y 2010 la demanda de vivienda por nuevos hogares fue de 2,1 millones, mientras que las viviendas ocupadas crecieron sólo 1,6 millones. El total de la oferta pública, en el período 2002-2010, generada por la Nación y las Provincias (Plan Federal y Fonavi), fue de 470.931 soluciones habitacionales, de las cuales aproximadamente 2/3 son viviendas nuevas (323.699) y 1/3 de “otras soluciones”. Las viviendas nuevas construidas permitieron cubrir el 15,5% de los nuevos hogares que se formaron en el período. En consecuencia, la inmensa mayoría de las nuevas viviendas se produjeron a través del sistema privado formal y en el sistema social de producción no formal.

⁸⁶ Se entiende por “Otras soluciones habitacionales” las mejoras, ampliaciones o completamiento de viviendas.

El impulso de Programas que no se dedican exclusivamente a construir viviendas nuevas comienza en 1993. Desde esa fecha y hasta 2005 aportaron en promedio el 13% del total de soluciones habitacionales. Posteriormente amplían aún más su participación hasta alcanzar en promedio hasta 2011, el 36,8% del total. Esta evolución representó un avance en función de adecuar la oferta a las necesidades que presenta el déficit, sin embargo para corresponderse con la estructura del déficit actual sería necesario aumentar mucho más la oferta de “otras soluciones”.

En lo que hace la asignación de recursos nacionales en los últimos años, si consideramos el financiamiento previsto por los Programas del Plan Federal para 2011, constatamos que 2/3 e los recursos tienen por objetivo la construcción de viviendas nuevas, el 16,8% se destina para la refacción y/o ampliación de viviendas, otro 16% para infraestructura y equipamiento, un 1,4% para fortalecimiento social y sólo 0,3% para regularización dominial. Dicho financiamiento permitiría totalizar 84.854 soluciones habitacionales, de las cuales 2/3 corresponde a viviendas nuevas y 1/3 a refacciones y ampliaciones.

Por otra parte, el proyecto de Presupuesto 2013, estimó que la ejecución de los Programas Federales correspondientes a 2012, permitirían construir 26.937 viviendas y realizar 9.220 “otras soluciones”. El mismo presupuesto estimó par 2013, la construcción de 23.063 viviendas y 10.683 “otras soluciones”. Por lo tanto, en estos últimos años se siguió manteniendo la misma proporción: 2/3 de viviendas y 1/3 de “otras soluciones”.

A mediados de junio de 2012, se conoció el Decreto 902/12 por el cual el Gobierno Nacional creó el Programa de Crédito Argentino Bicentenario (Pro. Cre. Ar. Bicentenario). Esta iniciativa prevé la entrega de 400 mil créditos para la construcción de viviendas a completarse en el período 2012-2016. El financiamiento del PROCREAR se realiza con la participación de diferentes organismos públicos, entre ellos ANSES (Fondo de Garantía) y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, como así también está planteada la participación de inversores privados. El Banco Hipotecario S.A. es el fiduciario encargado de administrar los bienes que se transfieren al fideicomiso. El Comité Ejecutivo del Fideicomiso está a cargo de los organismos públicos nombrados anteriormente a los que se suman el Secretario de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal y el Director Ejecutivo del Organismo Nacional de Administración de Bienes.

El Tesoro Nacional realiza un aporte inicial para la conformación del patrimonio del Fondo Fiduciario PRO.CRE.AR. BICENTENARIO y garantizar todas las emisiones de deuda del mismo. A su vez, el Estado nacional otorga tierras fiscales urbanas que pasan a ser parte del patrimonio de ese fondo. El objetivo es impulsar la construcción de 100.000 viviendas por año a partir del otorgamiento de los respectivos créditos a los beneficiarios, ya sea para la construcción de su propia vivienda o para adquirir aquellas que son construidas a través del programa.⁸⁷

⁸⁷ Los montos de los préstamos para construir viviendas son de hasta \$ 350.000, con plazos de entre 20 y 30 años. Las tasas fluctúan entre el 2 % y el 14 %, en pesos, y no se exige un tope mínimo de ingresos. Dependiendo cada línea de crédito, se accederá con o sin terreno previo. Para las líneas de ampliación y terminación, el programa prevé tasas que van desde 2 al 11% (TNA), plazos de hasta 15 años y montos de hasta 175 mil pesos. En ambos casos la vivienda no pueden superar los 150 m2. Para los casos de refacción de vivienda, las nuevas líneas del programa PRO.CRE.AR ofrecen tasas fijas y en pesos que van del 7 al 16% (TNA), plazos de hasta 4 años y montos de hasta 50 mil pesos.

En cuanto a la línea de refacción se destina a aquellas viviendas habitables que necesiten mejorar deficiencias o hacer reparaciones en sus instalaciones. Pueden arreglarse un baño, repararse un techo, cambiar revestimientos y aberturas, reemplazar cañerías o instalaciones eléctricas, cambiar el tanque de agua o realizar perforaciones para agua potable, entre otras refacciones).

3.1. Principios generales

Significado múltiple o polisémico de la vivienda: La vivienda como problema complejo

La vivienda comprende una multiplicidad de elementos que se modifican permanentemente en el contexto de su interrelación (emergencia) Estos cambios pueden afectar a todo el resto, lo que da como resultado situaciones no totalmente predecibles (incertidumbre).

Aún más, no existe una sino diversas formas de entender a la vivienda. La vivienda no es sólo ni principalmente un bien de cambio: es también una inversión en desarrollo humano indispensable para una nación y un derecho humano inalienable. Todos los seres humanos requerimos un lugar donde habitar y desarrollarse con su familia, que les brinde abrigo y seguridad, que sea saludable, que nos otorgue pertenencia y nos permita el desarrollo de los lazos sociales.

Pierre Calame, en "La Démocratie en Miettes"⁸⁸, señala que no todos los bienes están sujetos al libre albedrío de los mecanismos de mercado. Los bienes públicos de los cuáles depende la vida del ser humano; los bienes de la naturaleza escasos o no renovables; los bienes y servicios que permiten la sobrevivencia y el desarrollo, entre ellos la vivienda, son parte de esta categoría. La seguridad, el abrigo, la privacidad son dimensiones consustanciales a la vida del ser humano, que se materializan en una vivienda y hábitat adecuado. La vivienda no es entonces, solo un bien económico transable en el mercado: Es una fuente de identidad, de arraigo, de cohesión social, de potencial de desarrollo.

La vivienda, un derecho humano

Todos los seres humanos requerimos un lugar donde vivir, un espacio donde desarrollarnos con nuestra familia, que brinde abrigo, seguridad, que sea saludable, que dé pertenencia. La vivienda es una necesidad humana fundamental, al igual que la alimentación y el vestido. Su carencia priva al ser humano de su derecho a vivir con dignidad.

Este derecho es hoy reconocido por múltiples instrumentos jurídicos internacionales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) encierra uno de los más antiguos dictámenes reconociendo el derecho a la vivienda adecuada (Artículo 25, ítem 1). También reconocen el derecho a la vivienda otras declaraciones y tratados internacionales: el Pacto Internacional de

⁸⁸ Descartes & Cie, París 2003.

Derechos Sociales, Económicos y Culturales, de 1966, Artículo 11; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, Artículo 5(e)(iii); la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, de 1978, Artículo 9; la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979, Artículo 14(2)(h); la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, Artículo 27; la Convención para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes, de 1990, Artículo 43; la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989, artículos 13 a 19.

Instrumentos adicionales que también tratan sobre el derecho a la vivienda: la Declaración sobre Asentamientos Humanos de Vancouver, de 1976, Sección III(8) y Capítulo II(A.3); la Agenda 21 sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, Capítulo 7(6); la Carta Social Europea, revisión de 1996, Artículo 31; la Agenda Hábitat 1996, y las Observaciones Generales 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas. Actualmente, se está proponiendo la elaboración de una Convención Internacional sobre el Derecho a la Vivienda.

La vivienda como problema diverso

Algunas de las tipologías desarrolladas nos permiten considerar las diferentes maneras cómo puede expresarse el problema:

- Viviendas asentadas en zonas de riesgo.
- Poblaciones afectadas por la minería.
- Barrios en peligro de desalojo debido a la ejecución de grandes proyectos viales o de equipamiento.
- Viviendas tugurizadas.
- Vivienda rural deteriorada.
- Localizaciones asentadas o reasentadas en los extramuros de la ciudad.

El déficit desde el punto de vista de los usuarios

Hace algún tiempo, arquitectos como John Turner e investigadores sociales como Carlos Delgado reflexionaron en torno a la barriada y cuestionaron lo que comúnmente se concibe como "déficit cualitativo". Según Turner, la localización puede constituir para el poblador un indicador a veces más importante de vivienda adecuada, que otros como la comodidad física. Si bien ello no debe llevar a justificar la existencia de viviendas inadecuadas, plantea sí la necesidad de que la opinión de los usuarios esté presente en el diseño de las políticas y programas de vivienda, antes que la imposición de soluciones "técnicas" externas condenadas de antemano al fracaso. En otro trabajo⁸⁹, Turner sostuvo que la vivienda entendida como producto final decisiones, donde el sujeto no

⁸⁹ "Vivienda: Todo el poder a los usuarios". John FC Turner, H Blume Ediciones, Madrid 1977.

controla ni su diseño, ni su construcción, ni su administración, arroja como resultado una arquitectura "estéticamente horrorosa, socialmente alienante y técnicamente incompetente".

La producción social del hábitat

El incremento del déficit de viviendas, sobre todo cualitativo, se debe a que la población no está en posibilidad de acceder a los mercados formales ni a los esquemas propuestos para enfrentar el problema, basados en una lógica predominantemente mercantil que ha dejado las soluciones en manos casi exclusivamente privadas. Por eso, la dinámica real de construcción de la ciudad latinoamericana se asienta básicamente en la autoconstrucción. La magnitud que han adquirido los asentamientos humanos precarios evidencian el esfuerzo físico, social y económico de la población que ante la necesidad de un lugar para vivir y la imposibilidad de adquirir viviendas de alto costo, las han ido construyendo paso a paso con diversas modalidades y métodos, que encierran procesos productivos que movilizan importantes recursos económicos y que involucran a pobladores, sus familias, sus ahorros y su entorno.

Este proceso se inicia generalmente con la toma de un terreno baldío, público o privado, lotizado informalmente, que después será formalizado, conquistará los servicios básicos y empezará el largo camino de la consolidación de la vivienda que suele durar entre 20 y 30 años. Muchos de estos asentamientos se encuentran en peligro permanente de desalojo por muy diversos motivos, la mayoría de ellos relacionados con la especulación inmobiliaria o para dejar lugar a la construcción de grandes proyectos de infraestructura o de equipamiento.

Un estudio hecho para el BID por ACT Consultants - GRET en el 2001⁹⁰, ha estimado que la construcción progresiva constituye una solución parcial en términos de costos y de accesibilidad financiera, a partir de condiciones irregulares de ocupación del suelo. Los casos analizados en este estudio demostraron que el conjunto de los gastos relativos al acceso al suelo y a su urbanización, y los gastos necesarios para el arranque de la operación, se sitúan en alrededor de los US\$ 3000 a 4000, en terrenos de fácil acceso y no sometidos a la especulación inmobiliaria. Y que el costo mínimo de un núcleo de construcción de 50 a 60 m², con cocina y baño, es de aproximadamente US\$ 4000, cifra que comprende la mano de obra local. Para la ampliación y los trabajos de mejoramiento de esta construcción, se calculó una necesidad de financiamiento de US\$ 2000 que corresponde a los costos de materiales para una o dos habitaciones con mejoramiento de conjunto. En definitiva, estima en cerca de US\$ 10000 el costo de una vivienda realizada progresivamente en circunstancias adecuadas. Ha habido en todos estos años muchas experiencias positivas de vivienda progresiva vía el micro crédito o el crédito solidario, que han dado lugar a urbanizaciones de buena calidad. Pero también ha habido

⁹⁰ACT Consultants/ Gret: "Problemática y Oportunidades para la Provisión Integrada de Terrenos Equipados y Crédito para la Vivienda Progresiva", Banco Interamericano de Desarrollo, Informe No. 3, Estudio de Casos, Síntesis, Washington junio 2001.

experiencias en donde se ha reproducido el círculo de pobreza que encierra la génesis de estos programas.

Las experiencias de micro-crédito impulsadas por los organismos multilaterales, y asumidas por los gobiernos nacionales y/o locales son aportes importantes que permiten mejorar los modelos y desarrollarlos conceptualmente. Pero por sí solas son insuficientes y poco sostenibles en el tiempo, eficientes pero no eficaces⁹¹. Se necesitan políticas de Estado sostenidas y coherentes en el tiempo que retomen todas estas experiencias en el marco de una propuesta integral.

Necesidad de modificar la orientación de las políticas públicas

Mientras que en los países pobres se magnifica el microcrédito como solución al problema de la vivienda, en los países ricos se recortan los presupuestos públicos y se alienta el "social housing", es decir la inversión privada para vivienda popular. Las dos son propuestas en el fondo muy similares. Frente a la crisis mundial, que puso de relieve el fracaso del neoliberalismo, en lugar de proponer una alternativa viable, el capital intenta asegurar la rentabilidad de las inversiones en el sector. La base ideológica sigue siendo la misma: la vivienda como mercancía, la inviolabilidad de las ganancias y las decisiones alienantes sobre el uso de los territorios, la construcción y gestión de las ciudades. La consecuencia previsible es la alienación, es decir, la división entre producción y consumo, entre fabricantes y usuarios, reafirmando la primacía del valor de cambio sobre el valor de uso. En otras palabras, se pretende continuar con una política que dificulta la sostenibilidad de la financiación en el acceso a una vivienda segura y digna.

La aceptación pragmática de esta solución acentuaría la violación del derecho de los habitantes a ser constructores de las ciudades del futuro, y será una aceptación de que son meros usuarios-clientes individuales del sector urbano. Por lo tanto, es esencial diseñar instrumentos que permitan atacar la mala calidad de la vivienda, proponiendo una opción que tenga como objetivo consolidar las agrupaciones de comunidades de habitantes vinculadas por principios compartidos y un proyecto común de vivienda y diseño urbano. Las herramientas técnicas a poner en marcha deben partir de la consideración de que la vivienda es un derecho y que los habitantes son los constructores de las ciudades. Estos dos principios se sitúan en claro contraste con el mercado, así como con una intervención puramente estatista que no considere la participación activa de los usuarios en la toma de decisiones. Si la ciudad es un producto social que hace posible el desarrollo de las relaciones humanas y productivas, y si se pretende considerar realmente a sus habitantes como constructores, la

91 Ver a este respecto por ejemplo los resultados del taller sobre micro financiamiento de vivienda realizado por el BID entre el 13 y el 14 de junio del año 2000 (http://www.iadb.org/sds/IFM/publication/publication_151_1800_s.htm); y "Hábitat: "Mejores Prácticas para un futuro más sostenible", Foro Iberoamericano y del Caribe sobre mejores Prácticas", UN Hábitat y Fundación Hábitat Colombia, Iepala, 2002, Madrid.

vivienda debe ser diseñada y construida como un servicio que los mismos habitantes contribuirán a lograr en un marco de relaciones principalmente no comerciales. Desde esta perspectiva, tiene sentido considerar a la vivienda y al hábitat como una retribución social, otorgada en servicios a los habitantes que contribuyen a la construcción urbana. Solo así la vivienda liberada de la obligación de alimentar la especulación del suelo y la competencia entre ciudades, podrá satisfacer los principios de sostenibilidad social y medioambiental. Se trata de un enfoque arraigado en los orígenes y la historia del movimiento cooperativo, presente en importantes experiencias como son las cooperativas de propiedad colectiva en Uruguay e Italia o las Community Land Trust en los EE.UU.

3.2. Los problemas que es necesario resolver

Para identificar los correctivos que son necesarios en las políticas de suelo y vivienda en América latina, es menester precisar -de acuerdo a lo que hemos podido observar- cuáles son los problemas principales y más urgentes que es necesario afrontar y resolver.

Las principales características que hemos encontrado son: el incremento de los déficits de vivienda en los sectores de bajos ingresos, sobre todo en el plano cualitativo, en un marco de pobreza y de una oferta comercial poco accesible; la existencia de soluciones sub-estándares de vivienda nueva, muy por debajo de las necesidades de la demanda; la poca disposición del sector privado a desarrollar programas de mejoramiento; los altos precios del suelo que hacen que los programas de vivienda se oferten en lugares inadecuados; la persistencia de la ocupación informal y la necesidad de asignar recursos para políticas correctivas de regularización y mejoramiento; el crecimiento caótico de la ciudad que segrega y expulsa a los más pobres; el peligro latente de la población ante la eventualidad de desastres naturales.

Una consecuencia particularmente grave de estos problemas es el surgimiento y desarrollo de barrios populares donde se construyen viviendas precarias en terrenos peligrosos, expuestos a una serie de riesgos físicos y de salud. Contrariamente a lo que podría pensarse, la vivienda popular espontánea resulta a la larga más costosa que la vivienda convencional debido a que la lejanía del centro de la ciudad crea sobrecostos de transporte; a que el agua debe ser comprada a camiones cisterna a un precio mayor que la que llega a las casas por medio de la conexión domiciliaria; a que los materiales de construcción tienden a elevar sus precios con el tiempo; y a que el suelo inadecuado obliga a la población a realizar obras adicionales que otorguen mayor seguridad a sus viviendas. Como si esto fuera poco, los procesos mediante los cuales la población conquista la regularización del terreno que ocupa, o se defiende de los desalojos, logra la instalación de los servicios elementales, abre vías, construye la infraestructura y la propia vivienda, son largos y onerosos. Año a año estos barrios irregulares con viviendas precarias se multiplican en todos los países de

la región haciendo que los déficits acumulados de vivienda inadecuada crezcan exponencialmente y que la diferencia entre déficit cuantitativo y el déficit cualitativo, aparezca como poco perceptible.

Pero los barrios informales también tienen cualidades y ofrecen otras posibilidades (por ejemplo, se puede construir más rápidamente y sin apego a normas que son muy restrictivas; se puede utilizar los espacios para actividades informales, como el reciclaje de residuos sólidos, que en otras partes de la ciudad tienen restricciones). Una propuesta popular debe tener en cuenta estas cualidades positivas que ofrecen los barrios.

La existencia de vivienda inadecuada y de barrios informales tiene un impacto negativo muy importante para las personas que los habitan y para la ciudad en su conjunto, desde el punto de vista económico, social, político y cultural. Hasta hace relativamente poco tiempo, este impacto podía pasar desapercibido para quien no viviera allí, ocultado y hasta mitificado por enfoques tales como el de Hernando de Soto. Hoy, la naturaleza, como reacción al maltrato que sufre día a día de la mano del hombre, se ha encargado de poner fin a esta situación anómala. Los doscientos mil muertos en Haití, el colapso de Concepción en Chile y de Pisco en Perú, la catástrofe ocurrida en Río de Janeiro, nos hacen pisar tierra y tomar conciencia de que todas nuestras ciudades pueden venirse abajo de un momento a otro. Quienes más han de sufrir son aquellas familias que habitan viviendas construidas de manera precaria, y localizadas en zonas de riesgo. Hoy día un programa público, privado o popular que plantee una propuesta de vivienda que avale esta realidad, o que permita que continúen deteriorándose las viviendas de las zonas antiguas, será cómplice del próximo desastre que asole a la región. Nuestras ciudades se encuentran en emergencia. Pero también los poblados rurales o semi rurales que sufren el impacto del friaje, de los desbordamientos de los ríos, de los aludes, sin que el Estado atine a proponer políticas serias de prevención.

A partir de lo dicho, entendiendo la vivienda esencialmente como un derecho humano y un instrumento para el desarrollo, el objetivo de una política de vivienda pensada en las personas, debe tener como objetivo principal garantizar la existencia de condiciones adecuadas de habitabilidad para toda la población. Sobre esta base, son 5 las líneas de acción que aparecen como prioritarias en materia de suelo y vivienda pero que deben sujetarse a las diversas realidades de cada país o región:

Afrontar el déficit acumulado: Implica trabajar sobre un número significativo de viviendas ya asentadas que deben ser construidas o reconstruidas y/ o consolidadas prácticamente desde sus cimientos, comprendiendo acciones de regularización de la propiedad, habilitación urbana, mejoramiento barrial y desarrollo de procesos de construcción progresiva. Contempla también la necesidad de levantar viviendas nuevas que carecen de suelo para el déficit cuantitativo real.

Planificar las necesidades de vivienda proyectadas: Afrontar las necesidades proyectadas de crecimiento anual en cada territorio, lo que implica contar con una reserva de suelo y poner en marcha de un sistema constructivo local adecuado. Se debe prever el proceso de urbanización previo a la ocupación en magnitud y a costos que permitan constituirse en una alternativa real a las ocupaciones informales de terrenos no habilitados.

Llevar a cabo programas efectivos de renovación urbana y remodelación urbana: Las viviendas localizadas en el casco antiguo de muchas ciudades de la región se encuentran en una situación de hacinamiento y tugurización y de alta vulnerabilidad debido a su antigüedad y falta de mantenimiento, exponiendo la vida y la salud de sus habitantes. Se requieren acciones específicas orientadas a resolver esta situación. También debe intervenir en barrios que ocupan terrenos riesgosos pero que no precisan reubicaciones integrales.

Relocalizar a las viviendas situadas en zonas de riesgo: A fin de prever pérdidas humanas y económicas como producto de eventos naturales o antrópicos, algunas viviendas deberán ser relocalizadas a zonas seguras en terrenos adecuados, en el mejor de los casos al interior de la misma localidad de origen.

Poner especial atención en la vivienda rural: Muy pocos países de la región le prestan interés y promueven el desarrollo de la vivienda rural, que permanece en una situación precaria expuesta a los eventos de la naturaleza que se agudizan día a día como producto del cambio climático.

Para que las acciones a emprender sean viables, las políticas públicas deben tomar en consideración varios aspectos fundamentales: a) la experiencia constructiva y de gestión de los sectores populares; b) sus tradiciones, usos y costumbres; c) sus posibilidades económicas; d) la red de relaciones económicas y sociales que existen en el barrio.

Sobre ello y a partir de un diagnóstico concreto de la realidad, las iniciativas a desarrollar deben concretizarse en planes locales de vivienda liderados en forma concertada por los gobiernos locales, los mismos que contengan 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; e) implementación de programas de mejoramiento barrial; f) apoyo crediticio y financiero; g) apoyo técnico; h) apoyo social. Ello supone descentralizar y democratizar la gestión permitiendo la participación de las organizaciones vecinales en el diseño, implementación y gestión de los planes locales de vivienda.

La magnitud de la tarea que se plantea es enorme. Requiere de decisión política, de un sistema nacional articulado, planificación, recursos humanos, materiales y financieros, manejo del suelo, gestión del agua y energía de

acuerdo a las necesidades del programa, y un cronograma de acciones sostenido en el tiempo diseñado en base a prioridades específicas que puede realizarse por medio de campañas anuales monitoreadas desde el gobierno central o federal.

Si observamos lo planteado desde una perspectiva más general, los resultados que puede alcanzar un programa como este pueden ser muy positivas desde el punto de vista de la vivienda, pero también de la ciudad en su conjunto, reorganizada progresivamente a partir de las necesidades de la gente.

3.3. La demanda real y los recursos que serían necesarios

Línea Prioritaria Déficit Cualitativo

Partiendo de un déficit regional de 52 millones de viviendas; 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 relativamente pequeña de la población es efectivamente “sin techo”. De acuerdo al estudio de AIH, por lo menos un 70 % del déficit acumulado es déficit cualitativo, estamos hablando de unas 36.4 millones de viviendas. Afrontar esta situación de acuerdo con los costos explorados por AIH, asumiendo que un 60 % (21.840 millones) son viviendas más o menos consolidadas que requieren una cifra referencial de 5 mil dólares, para financiar su mejoramiento; y que 40% (14.600 millones) de las viviendas están en una fase inicial que requieren mayor financiamiento, referencialmente 10 mil dólares; y que todas las viviendas tienen posesión efectiva del terreno; la inversión total requerida para atender la población que corresponde al déficit cualitativo equivaldría a unos US\$ 255 mil millones (ver cuadro N° 1).

CUADRO No. 1

	Déficit		Costo unitario por Solución Habitacional	Total requerido	Inversión Requerida por mes y por familia
	Millones de viviendas	%	US\$	Millones de US\$	US\$
Déficit total de viviendas	52.00			255,200.00	
Déficit cualitativo	36.40	70			
a) Déficit cualitativo viviendas consolidadas	21.84	60	5000	109,200.00	US\$21/mes/familia durante 20 años
b) Déficit cualitativo viviendas fase inicial	14.60	40	10000	146,000.00	US\$ 42/mes/familia durante 20 años

Inversión requerida por mes y por familia para mejorar sus condiciones de vivienda
Fuente: Elaboración propia

Hipótesis de Subsidio

Ensayando una primera hipótesis de subsidio -para el caso del déficit cualitativo- 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 US \$12.6 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 US \$16.8 al mes durante 20 años. Ambos componentes supondrían un subsidio del orden de los siete mil millones de dólares anuales por 20 años (ver cuadro N° 2)

CUADRO No. 2

		Costo unitario por Solución Habitacional	Subsidio por tipo de solución	Subsidio Requerido/año durante 20 años	Inversión Requerido por mes y por familia
	Millones de viviendas	US\$	%	Millones de US\$	US\$
Déficit total de viviendas	52.00			6,750.00	
Déficit cualitativo	36.40				
a) Déficit cualitativo viviendas consolidadas	21.84	5000	40	2,370.00	US\$12.6/mes durante 20 años
b) Déficit cualitativo viviendas fase inicial	14.60	10000	60	4,380.00	US\$ 16.8/mes durante 20 años

Financiamiento incluye subsidio y aporte de cada familia
Fuente: Elaboración propia

Línea Prioritaria Déficit Cuantitativo

Incluye las demandas proyectadas de vivienda y suelo por el crecimiento anual en cada territorio; y el déficit cuantitativo acumulado. El costo de construcción del déficit cuantitativo acumulado equivalente a 15.60 millones de viviendas a un costo de US \$11,500 (costo unitario vivienda + suelo) requiere una inversión de 179,400.00 millones de US\$. A este monto hay que agregarle el costo de la construcción de 1.5 millones de unidades anuales que hoy no están siendo consideradas por los programas de vivienda, considerando US \$11,500 por solución habitacional estamos hablando de unos 17,250.00 millones de US \$ por año. Es decir, a razón de US \$48/mes/ familia durante 20 años (cuadro N° 3)

CUADRO No. 3

		Costo unitario por Solución Habitacional	Financiamiento Requerido	Financiamiento Requerido por año	Financiamiento requerido por mes y por familia
	Millones de viviendas	US\$	Millones de US\$	Millones de US\$	US\$
Déficit total de viviendas	52.00				
Déficit cuantitativo Acumulado	15.60	10000 + 15% por el valor del suelo	179,400.00		US \$48/mes/ familia durante 20 años
Crecimiento anual de la demanda de vivienda	1.5	10000 + 15% por el valor del suelo		17,250.00	US \$48/mes/ familia durante 20 años

Financiamiento para atender el déficit cuantitativo acumulado y el nuevo déficit por año
Fuente: Elaboración propia

Línea Prioritaria Renovación, y Remodelación Urbana

Este escenario supone por lo menos un 15% del monto del déficit Cuantitativo esto es US \$26 millones al año.

Línea Prioritaria Vivienda de riesgo

Se trata de una solución de emergencia para las familias que se encuentran en riesgo inminente se le asigna una cantidad inicial similar a la anterior, les decir US \$26 millones al año componente.

Línea Prioritaria Vivienda rural

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.

3.4. Los fondos actualmente disponibles

El cuadro siguiente indica el gasto anual que existe en los países de la región en el rubro de vivienda y otros:

GASTO SOCIAL AL/C 2004- 2005

PAÍS	Población 2004 - 2005 (millones de habitantes (1))	Gasto público social per cápita en vivienda y otros 2004 - 2005 (en dólares del 2002) (2)	Gasto público social Total en vivienda y otros 2004- 2005 (en dólares del 2000)
Argentina	39302	108	4,244,616.00
Bolivia	9427	34	300.52
Brasil	181604	37	6.72
Chile	16131	12	193.57
Colombia	46036	13	598.47
Costa Rica	4322	77	332.79
Ecuador	13798	4	5.20
El Salvador	6875	24	165.00
Guatemala	12952	30	388.56
Honduras	7347	1	7.35
México	106147	106	11,251.582
Nicaragua	5773	23	132.78
Panamá	3228	36	116.21
Paraguay	6216	8	49.73
Perú	27947	1	27.95
República Dominicana	9100	66	600.60
Uruguay	3455	21	72.56
Venezuela	26367	48	1,265.616

Fuentes: 1) Boletín demográfico de AL: Tasa de mortalidad 1950 -2025, Cepal, Julio 2004, año 34 No. 74

2) Panorama social de AL. 2007, Cepal, mayo 2008

De acuerdo con la CEPAL⁹², el panorama del gasto social varía en los distintos países. Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay tienen un menor gasto por habitante y porcentaje del PIB que el promedio regional. Bolivia, Nicaragua y Guatemala "tendrían un gasto por habitante menor al promedio, pero un peso relativo del componente vivienda y saneamiento mayor al promedio"; por último, Argentina, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela tienen un mayor gasto social por habitante y una mayor participación en el gasto específico.

En general se puede señalar que salvo excepciones el gasto social en vivienda y otros es bajo. La vivienda no forma parte de las políticas sociales para la mayoría de países de la región.

El Presupuesto General de la República, particularmente los concernientes 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, por ejemplo, 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, contrariamente

⁹² "La Otra Agenda Urbana: Experiencias y Programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América latina", XII Asamblea general de Ministros y autoridades máximas de vivienda y urbanismo de AL/C y IX Foro Interamericano de Ministros y autoridades máximas del sector vivienda y urbanismo San José de Costa Rica, 25 al 28 de octubre del 2004.

a lo que sucede con temas que también son claves como salud y educación.

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.

Los fondos provenientes de las remesas del exterior:

El estudio citado de la CEPAL⁹³ consigna la existencia de importantes recursos provenientes de las remesas de los migrantes, que eventualmente podrían ser destinados a la vivienda, como de hecho viene ocurriendo en algunos casos. Anota este documento que, en los últimos años, el BID "ha encargado estudios, auspiciado seminarios, desarrollado principios básicos y financiado proyectos para aumentar la conciencia sobre la importancia de las remesas y mejorar su impacto en los países, familias y comunidades receptoras".

Agrega que en el año 2003, las remesas enviadas a la región 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".

En esa perspectiva, el Fondo Multilateral de Inversiones del BID viene implementando diversos proyectos: en México, "Acceso al Financiamiento de Viviendas para receptores de remesas", con dos millones de dólares, así como "Capitalización de las remesas para desarrollar la economía local"; en El Salvador co-financia el proyecto "Promoción de la inversión de emigrantes en Pymes"; y otros tantos programas se llevan a cabo en Ecuador, entre otros países⁹⁴.

3.5. Estrategia de intervención

En términos de diseñar una propuesta de financiamiento para tierra y vivienda en América Latina y El Caribe, 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; y 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

93 Idem.

94 Referencia: <http://www.iadb.org>

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 y adaptable a cada realidad concreta.

La cuantificación de los déficits y de los montos requeridos para afrontar la demanda no satisfecha (que hemos planteado 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 poner énfasis en la naturaleza principalmente cualitativa del problema de la vivienda: Un primer lineamiento de trabajo es el apoyo a las iniciativas que ya se vienen llevando a cabo y la creación de condiciones favorables para que éstas iniciativas tengan el éxito esperado. 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, la provisión de 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.

Regular los mercados de tierra: Siendo el suelo un bien escaso, es necesario controlar el acaparamiento y garantizar la existencia de suelo público, así como desarrollar una labor efectiva de control urbano. Así mismo, promover la oferta de suelo urbanizado accesible y extraer recursos derivados del suelo para hábitat y desarrollo urbano.

Territorializar las soluciones afirmando la integralidad y progresividad de las soluciones: Siendo el problema de la vivienda diverso, debe ser abordado de acuerdo a la realidad concreta de cada localidad. De acuerdo con ello, un segundo lineamiento es la necesidad de descentralizarlo y territorializarlo. 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; y un fondo económico que permita llevar a cabo adecuadamente esta tarea.

Por integralidad y progresividad se entiende el emprendimiento de acciones en todo el territorio, que contemplen de manera flexible todas las modalidades, priorizando a los sectores de menores recursos, y en general a las poblaciones que habitan en malas condiciones en los barrios populares y en las zonas rurales.

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 Donald⁹⁵ 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).

En Perú, el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR), organismo descentralizado del Ministerio de Vivienda, ya desactivado, diseñó a principios de los años 2000 una propuesta 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. Como principales indicadores fueron considerados los siguientes:

- Línea de pobreza
- Hogares con vivienda inadecuada y/ o hacinada
- Vivienda con incipiente grado de consolidación
- Viviendas sin saneamiento y/o energía
- Hogares sin artefactos eléctricos
- Hogares con alta dependencia económica
- Valor arancelario del suelo
- Saneamiento legal

En base a estos indicadores, fueron identificadas APUs en las ciudades de Junín y Chimbote y en cada caso se propuso un programa de inversiones orientado a superar la pobreza y mejorar el hábitat. En el caso que nos ocupa, una propuesta de este tipo permitiría identificar los núcleos más vulnerables en cada distrito, priorizando allí las labores de mejoramiento del hábitat y la vivienda y

95 "Pobreza y Ciudad en AL/C" en Gestión urbana para el desarrollo sostenible en AL/C, CEPAL Junio 2003, Ricardo Jordán y Daniela Simoni compiladores.

haciendo dialogar los planes locales de vivienda con los programas generales de desarrollo social.

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 otras organizaciones (como las 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.

Definir formas de gestión adecuadas, de acuerdo a la realidad de cada región y país. Existen múltiples y valiosas experiencias de gestión que se constituyen en ejemplos de cómo se pueden llevar a cabo iniciativas viables por fuera de la lógica predominante del mercado.

3.6. 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.

En este caso, como en otros, se debe aplicar el principio de subsidiariedad activa que establece que los diferentes niveles de gobierno interactúan en un territorio cooperando entre sí. No se trata de que uno de ellos se abstenga de intervenir allí donde ya actúa otro o que el sector público deje de participar allí donde ya lo hace el capital privado, como reza la lógica liberal, sino que todo los actores se distribuyan coordinadamente roles en beneficio del desarrollo de la localidad.

Así planteado el problema, 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 en sitio propio y 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.

¿Cómo se gestiona y cómo se financia el plan? La gestión del plan involucra al conjunto de actores presididos por el gobierno local que actúa al interior de una mesa de concertación. El gobierno nacional destina un fondo para su implementación, complementado con ingresos provenientes del gobierno local, el sector privado, la población y la cooperación internacional.

BIBLIOGRAFIA

- ABN**, "Evo Morales promulgó ley de vivienda que beneficia a miles de familias". En: <http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=199140&lee=16>. Septiembre, 2009.
- Alianza Internacional de Habitantes**, <http://esp.habitants.org/>
Sección "Alojar mil millones de personas":
http://esp.habitants.org/la_via_urbana/alojar_mil_millones_de_personas
- Almarza** Sergio: "Nuevo Modelo para el Desarrollo de la Vivienda Social" INVI, Santiago, Octubre 2005.
- ALOP**: "Boletín Grupo Hábitat", www.alop.or.cr, info@alop.or.cr.
- Angel** Shlomo, Jacobs Michael: "Lograr Resultados en Vivienda: Marco para hacer seguimiento a los resultados de los proyectos de vivienda utilizando indicadores cuantitativos", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington 2006.
- Arandia** Ledesma, Iván Carlos. "Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia". En: *Reflexión Política*, 2002, 8: 6-24.
- Arias**, Omar S. y Magdalena Bendini. "Evaluación de la pobreza en Bolivia: sentando las bases para un crecimiento a favor de los pobres". En: *Banco Mundial, en breve*. Mayo 2006, N°89: 1-4.
- Arriagada Camilo**: "Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano", CEPAL, octubre 2000, serie medio ambiente y desarrollo No. 27.
- Ascher**, Francois: "Metápolis o el futuro de las ciudades", Ed. Odile Jacob París abril de 1995.
- Banco Ecuatoriano de la Vivienda**, Resolución No. 006-2020-Dir. 15 de enero 2010.
- Banco Interamericano de Desarrollo**: "Construir Ciudades: Mejoramiento de Barrios y Calidad de Vida Urbana", Eduardo Rojas Editor, Washington 2007.
- Banco Interamericano de Desarrollo**: "BOLIVIA PROGRAMA MULTIFASE DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS, FASE I (BO-L1038), PROPUESTA DE PRÉSTAMO", Documento preparado por el equipo de proyecto integrado por: José Mauricio Silva, Jefe de Equipo (ICF/FMM); Fernando Cuenin, (ICF/FMM); Marcelo Barros, (WSA/CBO); Javier Jimenez Mosquera, (LEG/SGO); Verónica Salazar, (CAN/CBO); Cecilia Bernedo y Rosemary M. Torres-Dresda, (ICF/FMM).
- Banco Interamericano De Desarrollo**: "Un Espacio Para el Desarrollo: Los Mercados de Vivienda en América Latina y El Caribe", César Patricio Bouillon, Ed. BID 2012
- Bárcena** ^a et al. "El Espacio Regional. Hacia la Consolidación de los Asentamientos Humanos en América Latina y El Caribe, CEPAL-CNUAH (LC/G2116/Rev.I.P., Mayo 2001.
- Brakarz** José et al: "Ciudades para todos, La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios", BID, Washington DC, 2002.

- Brakarz** José: "Logros y Desafíos de los Programas de Mejoramiento de Barrios: Lecciones aprendidas a partir de la experiencia del BID" Octubre 2008. Taller: Programas de Mejoramiento de Barrios Análisis Comparado de Lecciones Aprendidas y Nuevos Enfoques", Montevideo 14 - 17.
- Bonduki**, Nabil: "Política de Vivienda e inclusión Social en Brasil: Revisión histórica y nuevas perspectivas en el gobierno de Lula", en "Inter-Secciones Urbanas: Origen y Contexto en América Latina, FLACSO, Quito abril 2009.
- Carrión** M., Fernando. "El problema de la vivienda en Ecuador". Publicado en *Diario Hoy*, Quito, enero, 2003.
- Castro Soto, Gustavo**: "La Deuda Externa". Publicado el 19/10/2005 en la web de Ecoportal:
http://www.ecoportel.net/Temas_Especiales/Economia/La_Deuda_Externa
- CEPAL**: "La Otra Agenda Urbana: Experiencias y Programas para Aliviar la Pobreza y precariedad en ciudades de América Latina", Santiago, Octubre 2004.
- CEPAL**: "Primera Evaluación del Programa Regional de Vivienda Social y AAHH para AL/C, Santiago junio 2006").
- CEPAL**: "Informe Regional: Primera Evaluación del Programa Regional de vivienda social y asentamientos humanos para AL/C" Santiago de Chile Junio 2006.
- CEPAL**: "La Otra Agenda Urbana: Experiencias y programas para aliviar la pobreza y la precariedad en las ciudades de AL", 13 Asamblea General Minurve, San José de Costa Rica 25 al 28 de octubre 2004, 7 de octubre 2004.
- Comité** de Campaña: "Situación del Derecho a la Vivienda en el Perú", Lima, marzo 2008.
- Delgado** Martha: "La Ciudad como mercancía y el ciudadano como cliente", Ensayo Módulo II: Competividad Económica, 3er. Diplomado "El fenómeno metropolitano: estrategias, instrumentos y alternativas de gestión, UNAM abril 2005.
- Clavijo**, Sergio y Michel Janna y Santiago Muñoz. "La vivienda en Colombia: sus determinantes socio-económicos y financieros". Documento Presentado en "Taller sobre Financiación de Vivienda, Mercado de Capitales y Política Social" (Banco Mundial, Asobancaria y Gobierno Nacional, Cartagena-Colombia, Agosto 19 y 20 de 2004).
- COHRE**: "Desalojos en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil Colombia y Perú", Informe preparado por Leticia Osorio y Sebastián Tedeschi (Programa de COHRE para las Américas), 2006.
- COHRE**: "Forced Evictions: Violations of Human Rights, 2003-2006", Diciembre 2006.
- De Mattos**, Carlos A: "La Tercera Revolución Urbana en América Latina", Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, X Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Querétaro, Mayo 2008.

- De Queiroz** Ribeiro: Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidade Federal do Rio de Janeiro. Septiembre 2008.
- Diario Correo:** "Situación actual del acceso a créditos para vivienda". 6, febrero, 2009. En: <http://www.diariocorreo.com.ec/archivo/2009/02/06/situacion-actual-del-acceso-a-creditos-para-vivienda>.
- Diario Hoy:** "Viviendas tienen saldo en rojo". 20, enero, 2009. En: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/vivienda-un-deficit-sin-solucion-71528-71528.html>
- Díaz** Carlos, Ministro de Desarrollo Económico. Entrevista: "El plan de vivienda creará 17 mil empleos". En: La Paz- Diario *La Razón*. En: <http://www.bolivia.com/noticias/AutoNoticias/DetalleNoticia29474.asp>. 23, octubre, 2005.
- Duncan** Jennifer: "Causas de la Vivienda Inadecuada en América Latina y el Caribe, 2003" http://www.habitat.org/lac/pdf/causas_de_la_vivienda_inadecuada_en_lac.pdf
- Escalante** Carlos: "Producción Social del Hábitat: Análisis y Propuestas", Comité Nacional de Campaña "Cenca Lima 2005.
- Ginther** Soria, Nelson. "Bolivia celebra 184 años con la pobreza en incremento". En: http://www.diarionuevosur.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5976&catid=23%3Aeconomia&Itemid=1. 2009.
- Gret/ Act.:"** "Problemática y Oportnidades para la Provisión Integrada de Terrenos Equipados y Crédito para la Vivienda Progresiva", Banco Interamericano de Desarrollo, Informe No. 3, Estudio de Casos, Síntesis, Washington junio 2001.
- Guiddens** A. "Consecuencias de la Modernidad", Madrid, Alianza, 1990.
- Habitat Internacional Coalition.** "Demanda ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la nueva constitución, en Ecuador". Presentación de la organización Contrato Social por la Vivienda (CSV) y de la Situación de la Vivienda en Ecuador, 2009. En: <http://www.hicnet.org/articles.php?pid=2257>.
- Haeringer** Philippe: "La Mégapolisation du monde, du concept des villes à la réalité des Mégalopoles", en "Geografía y Culturas", l'Harmattan No 6, Junio 1993.
- INADUR,** "Mapa de la Pobreza Urbana para la identificación de oportunidades de inversión social en ciudades intermedias del Perú", Lima 2002.
- International Fund for Agricultural Development** (IFAD), "La pobreza rural en Ecuador", 2007. En: <http://www.ruralpovertyportal.org/web/guest/country/home/tags/ecuador>.
- Jáuregui** Gómez, Alejandro. "El proceso de descentralización en Colombia". En: <http://www.gestiopolis.com/canales/economia/articulos/no4/Elprocesodedescentralizacion.htm>, 2001.

- Jubany** Florencia: "El Talón de Aquiles de América Latina: El estado del debate sobre la desigualdad", FOCAL, documento de Política, Foundation for the Americas, 2004.
- La Paz**, Allende. "Pobreza y desplazamiento en Colombia". ANNCOL. 5 de octubre de 2006. En: <http://www.antimilitaristas.org/spip.php?article2796>.
- Lincoln Institute**: "Regularización de Asentamientos Informales en América Latina", Editora compiladora: Adriana de A. Larangeira Cambridge 2007.
- Mac Donald Joan**: "Pobreza y Ciudad en América Latina y El Caribe", en "Gestión urbana para el desarrollo sostenible en AL/C, Cepal, junio 2003 Ricardo Jordán y Daniela Sinioni compiladores.
- Maquet Makedonski**, Paul: Territorio y desarrollo local, modelo para armar", Cenca, Lima 2008.
- Maricato E.** *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996
- Marques** Osorio, Leticia. *Legal Officer* del Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos y Miembro del Grupo Asesor sobre Desalojos Forzosos de las Naciones Unidas (*UN Habitat*). "El derecho a una vivienda y una ciudad dignas en Ecuador". 16, diciembre, 2008. En: http://esp.habitants.org/noticias/habitantes_de_las_americas/el_derecho_a_una_vivienda_y_una_ciudad_dignas_en_ecuador.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia**: "Decreto Número 00975, 31 de marzo 2004, subsidio familiar para viviendas de interés social.
- Ministerio** de Urbanismo y Vivienda de Ecuador.
- Ministerio** de Vivienda Construcción y Saneamiento del Perú, Página Web.
- Presidencia** de la República de Colombia: "La actual política de vivienda sí da buenos resultados". En: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/septiembre/08/16082009.html>.
- Quiroga** Nava, Jorge. "El Estado y los procesos de descentralización política en Bolivia". En: <http://www.monografias.com/trabajos40/descentralizacion-bolivia/descentralizacion-bolivia.shtml>. 2006.
- RENASEH**. "Panorama de la vivienda social en Bolivia". En: http://renaseh-bolivia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=23. 2004.
- RENASEH**. "Algunas cifras sobre el financiamiento de la vivienda en Bolivia". En: http://renaseh-bolivia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=57, 2004.
- Romo Margarita**: "El Programa de mejoramiento Integral de Barrios PROMIB en Ecuador", Taller: Programas de mejoramiento de Barrios: Análisis Comparado de Lecciones aprendidas y Nuevos Enfoques", BID - Montevideo 14 - 17 octubre 2008 Montevideo.
- Sanchez** Páramo, Carolina. "Pobreza en Ecuador". En: *Banco Mundial, en breve*. Mayo 2005, N. 71: 1-4.
- Tapia Zarricueta Ricardo**: "Políticas Habitacionales en América Latina y su relación con programas que contemplan evolutividad dl hábitat", Jornadas Iberoamericanas sobre Hábitat Evolutivo y PSH: Tecnologías y Herramientas

de Apoyo, Cartagena de Indias, Colombia. 28 de Agosto al 1 de Septiembre 2006.

Torres, Luis Fernando. "La descentralización en el Ecuador: 1996-2006". Ponencia para la reunión en Madrid el 13 y 14 de marzo de 2006, en el Centro de Estudios Constitucionales. En:

http://www.luisfernandotorres.com/index.php?option=com_content&task=view&id=271&Itemid=54 .

Universidad del Rosario. *Políticas de vivienda: alcances y perspectivas*. Fascículo 11. Tomo II. Bogotá, Colombia, 2007.

En:

<http://www.urosario.edu.co/investigacion/tomo2/fasciculo11/documentos/fasciculo11.pdf>.

Vargas, Elizabeth. "La degradación de los suelos en Bolivia y la necesidad de una ley". La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). En:

http://cipca.org.bo/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=16&dir=DESC&order=hits&Itemid=33&limit=5&limitstart=10. 2008.

Veltz Pierre, "Mundialización, Ciudad y Territorios: La economía de archipiélago", Economie en Liberté, PUF París febrero de 1996.

Vice-Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Bolivia: "Reglamento Operativo, Programa de Vivienda Social y Solidaria", La Paz, 27 de mayo 2009.

Las políticas de tierra y vivienda implementadas en América Latina y El Caribe, fundadas en el rol facilitador del Estado y en su papel subsidiario de la iniciativa privada, han fracasado de manera rotunda en todos los países de la Región, donde a pesar del crecimiento económico, año a año se incrementa el déficit de vivienda adecuada, en perjuicio sobre todo de los sectores de menores recursos. En el curso de los últimos tiempos los organismos multilaterales que han promovido tales políticas, conscientes de este fracaso, han ensayado diversas fórmulas intentando corregir la situación, ineficaces porque no atacan las causas de fondo del problema de la vivienda. El presente estudio de la Alianza Internacional de Habitantes examina cuáles son estas causas y señala cómo deben ser abordadas para enfrentar con posibilidades de éxito este problema. Entiende que si bien es preciso analizar cada problema en su contexto concreto, es menester partir de un nuevo enfoque que enriquezca el análisis y nos acerque a soluciones viables. En este sentido, la Universidad Popular Urbana (UPU), propone reflexionar sobre prácticas sociales alternativas que favorecen la construcción de un conocimiento colectivo capaz de incidir en las políticas públicas. El primer paso de la AIH y de los organismos que convergen en el proceso de construcción de la Vía Urbana y Comunitaria es redefinir la noción de "vivienda", ejercicio que ha de permitir plantear el objetivo de las políticas, las prioridades y las estrategias más convenientes.

Responsable y coordinador: Paul Maquet Makedonski

Equipo de trabajo de Incidencia: Cristina Reynals,
Cristina Almazán Villalobos y Guillermo Rodríguez Curiel
Pedro Franco, Bartiría Lima da Costa,
con el apoyo de Mariella Tornago

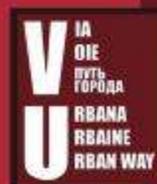
Diseño portada: Nicola Sossass

Impresión y Encuadernación: Cooperativa Chilavert, Artes Gráficas

Este libro se terminó de imprimir en mayo 2013 en Buenos Aires.

Primera edición en castellano de mil ejemplares.

colección multimedia hacia la vía urbana



Esta línea editorial multimedial, impulsada por la Alianza Internacional de los Habitantes, busca ofrecer herramientas, animar el debate, promover convergencias entre los habitantes y generar consensos, así como demostrar que existen soluciones a los problemas fundamentadas en la primacía de los derechos humanos y medioambientales, acordes con las necesidades y la responsabilidad de los habitantes para bien vivir nuestro planeta.

Para implementar esta línea editorial pretendemos dar voz a los sin voz, rescatar las experiencias de los habitantes, hombres y mujeres, los que con su propia vivencia y conocimiento aportan las ideas fundamentales en la solución práctica de los problemas del hábitat.

De esta manera, favorecer el desarrollo de una interlocución sólida con los poderes públicos.

Así aportamos a la construcción de la Vía Urbana y Comunitaria, recorrido y espacio común de las organizaciones de habitantes para intercambiar experiencias, compartir estrategias y construir solidaridad con las luchas g-locales para atacar la raíz de los problemas, el sistema neoliberal, realizando propuestas alternativas y para el cambio sistémico trabajadas con y desde las bases.

Publicaciones Colección Multimedia Hacia la Vía Urbana

Memoria de los habitantes. Documento de reflexión para la acción de la Red Habitantes. Para habitar bien nuestro planeta (francés, inglés, español, 2011)

La Guía popular cero desalojos y para la defensa del territorio. (francés, inglés, español, 2013)

Pautas generales para una política alternativa de vivienda el caso de América Latina y el Caribe (español, 2013)

Todas las publicaciones pueden ser descargadas gratuitamente en www.habitants.org



En colaboración con:



Precio: una donación voluntaria para la auto-financiación de la Colección