

## La importancia y los beneficios de la seguridad del régimen de propiedad

Por David Ehrenberg

UN-HABITAT calcula que 924 millones de personas, casi un tercio de la población urbana del mundo, vive en barriadas. En una de las migraciones que será la más importante de la historia, se prevé que este número se duplicará en los próximos 30 años cuando más de mil millones de otros individuos se desplacen a las barriadas urbanas en los países en vía de desarrollo. Como los programas de vivienda públicos no se han mantenido al ritmo de esta tendencia, dar seguridad a estos nuevos residentes urbanos cuando construyen sus propios hogares y comunidades se ha convertido en un componente central de las intervenciones urbanas.



El problema de las viviendas deficientes en todo el mundo se intensifica debido a falta de un régimen de propiedad seguro.

Además de esta función para proteger el derecho fundamental a la vivienda, la seguridad del régimen de propiedad brinda otros muchos beneficios. Lo que es más importante, cuando aumenta la seguridad, las familias invierten más ahorros y autoparticipación para mejorar su vivienda. Una mayor seguridad también se relaciona con una fortaleza y capacidad políticas más grandes para solicitar los pedidos. Se ha demostrado recientemente que el título de propiedad contribuye a un mayor logro laboral y educativo porque los familiares no deben quedarse en la casa para protegerse

contra el desalojo. Aunque el objetivo de la seguridad del régimen de propiedad es aceptado ampliamente, los programas adoptan una variedad de formas.

Se puede brindar el tipo más rudimentario de seguridad del régimen de propiedad extendiendo los servicios públicos a las comunidades, un gobierno amistoso, o una falta de desalojos recientes, todos los cuales crean un sentido de seguridad. Sin embargo, estas “soluciones” están sujetas a un cambio político. Se han formulado programas más formales que ofrecen una variedad de derechos que se pueden hacer cumplir legalmente para dar garantías verdaderas. Cada programa confiere un conjunto distinto de derechos dependiendo de los beneficios específicos esperados, los destinatarios de estos beneficios y los desafíos para la puesta en práctica local.

Continúa en página 2

### contenido

Legados . . . . .	4
La importancia de asegurar los derechos de propiedad en el África. . . . .	5
HFH conduce una planificación sucesoria en la Isla de Inhaca . . . . .	6
Un vistazo a los problemas del régimen de propiedad en Asia y el Pacífico. . . . .	7
Problemas del régimen de propiedad en Camboya . . . . .	9
La historia de una propietaria de Hábitat en Camboya . . . . .	10
Tiempos de desafío para Hábitat para la Humanidad en Europa Occidental . . . . .	11
Alfabetización legal . . . . .	13
Cómo lograr el acceso a los derechos de propiedad en la República Dominicana: La nueva iniciativa de Hábitat para la regularización del régimen de propiedad. . . . .	14
Régimen de propiedad legal en México: Una entrevista con el Dr. Alfonso Iracheta . . . . .	17
Cómo superar los problemas de tierras en los Estados Unidos . . . . .	20
De nuestros lectores. . . . .	24

## La importancia y los beneficios de la seguridad del régimen de propiedad

Continuación de la página 1

### Los beneficios esperados y los derechos otorgados

#### Título de propiedad

La seguridad del régimen de propiedad se ha convertido recientemente en un sinónimo del otorgamiento de plenos derechos de propiedad, en parte debido al éxito de los “Misterios del Capital” de Hernando de Soto. Para de Soto, otorgar una propiedad plena no sólo brinda el nivel más alto de seguridad del régimen de propiedad para las familias individuales pero también sirve como un programa contra la pobreza porque permite a los indigentes usar sus viviendas con nuevos títulos de propiedad como garantías para préstamos bancarios.

No obstante, este enfoque en los derechos de propiedad también es criticado. Muchos creen que si la consolidación de las comunidades en la tierra que ocupan es la meta, otorgar un título de propiedad demasiado pronto puede ser peligroso. Algunas personas temen que, cuando se integran los asentamientos ubicados centralmente en el mercado, los primeros propietarios ocupantes ilegales puedan cosechar beneficios pero, en definitiva, los futuros residentes pobres no podrán acceder a las tierras. Las campañas de otorgamiento de títulos de propiedad también se pueden usar como pretexto para reubicar a los ocupantes ilegales desde la ciudad central hasta la periferia donde no tendrán acceso a los puestos de trabajo, la infraestructura y los servicios.

### Otras formas de seguridad del régimen de propiedad

Aunque una propiedad plena reconoce el nivel más alto de derechos individuales, diversas formas intermedias de otorgamiento de títulos de propiedad y contratos de arrendamiento ejecutables legalmente se han creado. Aunque hay una amplia variedad de modelos de todo el mundo, unos pocos ejemplos incluyen:

**Belice:** El gobierno de Belice otorga inicialmente a las comunidades recientemente regularizadas arrendamientos que no se pueden vender. Una vez lograda una mejora suficiente, los residentes tienen la oportunidad de comprar su tierra a un precio subsidiado, tras lo cual disfrutan todos los derechos de un título pleno a una tenencia libre y pueden vender la vivienda si así lo eligen. Se espera que al limitar el derecho a vender antes de completar la mejora, el mercado inmobiliario local y las estructuras comunitarias tendrán tiempo para madurar, lo que permite a los primeros residentes recibir un mejor precio por su tierra si deciden finalmente vender.

**Brasil:** Una cantidad de municipalidades brasileñas ofrecen Concesiones para el Uso del Derecho Real (CRRU, por su sigla en inglés). Los CRRU son contratos de arrendamiento legalmente ejecutables, en general a largo plazo, de acuerdo con los cuales la municipalidad mantiene la propiedad de la tierra pero se otorga a los residentes la propiedad de los

edificios. Los residentes pueden vender pero solo con una aprobación municipal y a otras familias de bajos ingresos. En algunas ciudades, como Recife, las comunidades que reciben los CRRU se consideran Zonas de Interés Social Especial, un efectivo programa de zonificación anti-aburguesamiento. Aunque los programas brasileños se han formulado en general ciudad por ciudad, la Ley de la Ciudad Federal 2001 proporciona una base más uniforme para los programas locales.

**Tailandia:** El Proyecto Baan Mankong relaciona directamente una mejora urbana con la propiedad comunal de la tierra en asentamientos informales. De acuerdo con el programa, las comunidades reciben subsidios para la infraestructura y grupos de capital administrado para edificar sus viviendas o promover sus servicios comunitarios. La propiedad de la tierra y las decisiones sobre cómo disponer de ellas se mantienen en el nivel comunitario.

**Kenia:** Los países africanos, en particular, han comenzado a abordar la interfaz entre las costumbres, las cuales rigen el uso de la tierra en la periferia urbana, y el sistema legal, el cual controla en general los usos urbanos. El programa de Fideicomisos de Tierras Comunitarias, administrado principalmente en ciudades secundarias en toda Kenia, mantiene la

## El Foro

Parte 13, Número 3

El Foro se publica trimestralmente en inglés, español y portugués

### Editora:

Anita Mellott

### Editora en copiado:

Heather Wilkinson

### Diseñadora gráfica:

Debbie Nessamar

### Traducciones al portugués

#### y al español:

Translation Station, Inc.

### Consultores:

Karan Kennedy

### Gerente de distribución:

Nancy Barnes: NBarnes@habitat.org

### Política Editorial

Recibimos con gusto artículos, fotos, noticias e ideas para *El Foro*. Por más información, por favor envíe un correo a la dirección electrónica The Forum@habitat.org o AMellott@habitat.org.

### Misión

“El foro” existe a fin de hacer posible que los colaboradores de todo el mundo de Hábitat para la Humanidad Internacional cumplan su misión proporcionándoles un medio para:

- promover el debate y el intercambio de ideas, mejores prácticas y conocimientos;
- compartir las inquietudes y cuestionar nuestra forma habitual de hacer las cosas; y
- explorar diferentes metodologías y aspectos relacionados con la vivienda y la pobreza mundial.



121 Habitat St., Americus, GA 31709-3498 USA

propiedad de la tierra de la comunidad pero ofrece arrendamientos a largo plazo a familias individuales. Se cree que, cuando se equilibran los derechos comunales e individuales, el programa permite a las comunidades usar su fortaleza colectiva para obtener una infraestructura y servicios y brinda al mismo tiempo a los individuos una seguridad a largo plazo y, por tanto, incentivos, para invertir en sus hogares.

### ¿Quiénes son los destinatarios de los beneficios?

Aunque los derechos otorgados implican distintos equilibrios entre los intereses individuales y comunitarios, los programas también tienen diversos efectos en los distintos miembros comunitarios. La seguridad del régimen de propiedad es importante para las mujeres cuando negocian sus relaciones dentro del hogar y la comunidad en general, y son particularmente importantes en el caso de la viudez. Países como Vietnam, Perú y Filipinas han adoptado la importante medida de emitir títulos conjuntamente a ambos cónyuges. Otras diferencias dentro de las comunidades, como entre propietarios y arrendatarios, también se deben considerar.

### Desafíos para la puesta en práctica local

Las consideraciones para una puesta en práctica local son otro factor significativo en la formulación de los programas. Por ejemplo, si la tierra es de propiedad del estado, prácticamente cualquier tipo de programa es posible. Sin embargo, cuando las comunidades están situadas en tierras privadas, la mayoría de los programas dependen de una posesión sin justo título, por lo cual los residentes actuales pueden peticionar la propiedad plena a un juzgado, si el propietario actual no ha objetado el uso de la tierra por una cantidad de años. Muchos países reconocen ahora la posesión ilegítima comunal, lo que simplifica el proceso para los residentes y reduce la carga en los sistemas judiciales.

Programas en todo el mundo ofrecen una amplia variedad de lecciones para la puesta en práctica. Por ejemplo, un proceso rápido y equitativo para resolver los conflictos de propiedad dentro de las comunidades es esencial. Esos procesos pueden ser manejados por el sistema de catastro<sup>1</sup> (como en Camboya), un organismo separado que funciona antes de iniciar el otorgamiento de títulos (como en México), o por medio del organismo mismo que otorga esos títulos (como en Perú). La mayoría de los programas comprometen a la comunidad en un proceso participativo para establecer los límites de los terrenos, resolver conflictos e identificar a los individuos no elegibles (a veces incluye a los arrendadores ausentes o aquellos que tienen varios terrenos). La dependencia de un proceso de arbitraje formal, o la adjudicación en un juzgado, en general no es común y representa la última alternativa.

También se debe formular un sistema eficaz para rastrear las futuras ventas de tierras para garantizar que éstas no vuelvan a ser informales después de las ventas posteriores. La mayoría de los programas para la seguridad del régimen de propie-

dad requerirán cambios legales y reguladores significativos en los ámbitos nacional y local, así como inversiones en sistemas de catastro, procesos de planificación más eficaces para el uso de la tierra y otros componentes tecnocráticos y tecnológicos del programa. Sin embargo, aunque se pueden necesitar algunas soluciones tecnocráticas, a menudo son menos eficaces y más costosas que las soluciones comunitarias.

Quizás la lección más importante es que, aunque brindar la seguridad del régimen de propiedad es fundamental, debe estar vinculada con la mejora de la infraestructura, programas con bancos para permitir a los residentes acceder a préstamos, procesos más inclusivos de planificación urbana y cambios legales que aceptan las realidades de estas comunidades en vez de exigir regulaciones al estilo occidental que no se pueden hacer cumplir. 🏠

*David Ehrenberg, un estudiante universitario de Woodrow Wilson School en Princeton University, está haciendo ahora una maestría doble en relaciones públicas y planificación urbanística y regional. En 2005, trabajó en un informe para el Banco de Desarrollo Internacional sobre la seguridad del régimen de propiedad en América Latina, el cual examinó la puesta en práctica de programas en México, Brasil y Perú. También trabajó con el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas en Malawi.*

<sup>1</sup> Un sistema de catastro es un registro de bienes inmobiliarios, el cual incluye en general información sobre los lotes de tierra y el propietario (dependiendo del país). Se usa para hacer un seguimiento de las tierras.

## Aprenda más

Si está interesado en obtener información adicional sobre programas específicos del país, le puede resultar de utilidad consultar las siguientes fuentes:

- “Secure Tenure in Latin America and the Caribbean: Regularization of Informal Urban Settlements in Peru, Mexico and Brazil” un informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, que se puede leer en línea en: <http://www.www.princeton.edu/research/PWReports/F05/wws591g.pdf>;
- Informe y papeles preparados para la reunión del Grupo de Expertos de la Federación Internacional de Agrimensores sobre la seguridad del régimen de propiedad: “New Legal Frameworks and Tools in Asia and the Pacific”, realizada en Bangkok, diciembre 2005, que se puede leer en línea en: [http://www.fig.net/commission7/bangkok\\_2005/index.htm](http://www.fig.net/commission7/bangkok_2005/index.htm); y
- Alain Durand-Lasserve, Edesio Fernandes, Geoffrey Payne y Martim Smolka, 2002, “Secure Tenure for the Urban Poor”, CIVIS Learning from Cities, Cities Alliance, Número 3, que se puede leer en el sitio: <http://www.gpa.org.uk/>

**A** medida que Hábitat para la Humanidad evoluciona para servir a más familias en todo el mundo, debemos considerar más y más nuestro rol como parte de una iniciativa más grande de desarrollo comunitario, en el cual las viviendas dignas se construyen dentro del contexto de otras necesidades, como el empleo, los servicios sanitarios, la educación, la atención médica y el régimen de propiedad, lo cual, al igual que el resto, puede ser particularmente complejo.

Como no pueden costear viviendas legales y legítimas, millones de familias pobres en todo el mundo, en particular en entornos urbanos, se encuentran en ranchos no autorizados en tierras que no son propias. Su acceso a las tierras está limitado por procedimientos administrativos complejos y marcos legales engorrosos, y los costos necesarios son prohibitivos para las familias de bajos ingresos.

En consecuencia, se enfrentan con la posibilidad diaria de una expulsión forzada, los peligros de vivir precariamente en riberas, cerca de vertederos de basura y a poca distancia



STEFFAN HACKER

**Hábitat ayuda a transformar vidas ofreciendo soluciones para una vivienda digna, de las cuales la seguridad del régimen de propiedad forma una importante parte. En la fotografía se encuentran los propietarios de vivienda Hábitat, Teófilo Acosta y Rita Ramos en la República Dominicana.**

de las vías de ferrocarriles. Estas familias no pueden reclamar la tierra donde viven, pero constituyen una presencia vital en las economías locales y ocupan una cantidad asombrosa de propiedades inmobiliarias, sin bien es cierto que en la mayoría de los casos ésta es completamente deficiente.

En su libro, “The Mystery of Capital”, Hernando de Soto escribe, por ejemplo, que el valor de la propiedad fija ocupada (pero sin propiedad legal) por los indigentes en países en vías de desarrollo y ex países comunistas es al

menos de US\$9.3 trillones. Las familias indigentes podrían usar este capital para mejorar su situación de vivienda pero, como carecen de un título legal sobre sus tierras, no tienen incentivo para hacerlo, no sea que sean desalojados y pierdan las inversiones hechas.

Durante un viaje reciente a la región de Latinoamérica y el Caribe de Hábitat, visité una barriada en Santo Domingo en la República Dominicana. Las familias habían construido sus viviendas improvisadas con chatarra y pedazos de plásticos y madera. Todo el vecindario, llamado Las Latas (“The Tins”) por sus techos metálicos, se encontraba en el lecho de un río, y los ríos Ozama e Isabela inundaban con frecuencia el área durante la época lluviosa.

Su falta de acceso a tierras en áreas más seguras y más estables los obligó a asentarse en Las Latas. Hasta las familias “más acaudaladas” que ocupaban la propiedad circundante en los terrenos más altos se habían establecido allí en forma ilegal.

El suministro de agua en Las Latas, provisto por dos grifos desautorizados, no es potable; sin embargo, si las familias son demasiado indigentes para pagar el agua mineral que se carga en los camiones y se vende regularmente allí (lo cual sospecho que es el caso), no tienen otra opción que usar la otra agua para beber y cocinar, así como para bañarse y limpiar.

Aunque la política gubernamental establece servicios públicos apropiados para todos, la realidad presenta un escenario mucho menos prometedor, en los cuales los proveedores de servicio, por varias razones, se niegan a instalar servicios sanitarios, agua y otras prestaciones.

A pesar de la falta de servicios, las familias crean y mantienen hogares en asentamientos informales porque estas localidades los acercan más a los puestos de trabajo y los medios de transporte necesarios.

Hábitat siempre se enfocará en las viviendas pero también queremos considerar el desarrollo en términos de inclusión, en los cuales cada componente, incluida la vivienda, cuenta por el otro. Podemos construir una casa sólida y segura con una familia que la necesite, pero si ésta carece de un título de propiedad de la tierra en la cual la edificamos, o si la casa significa que la familia debe reubicarse lejos de la escuela o el trabajo, o una red social existente, ¿cuánto los hemos ayudado en realidad al terminar el día?

Nuestro plan estratégico nos demanda buscar oportunidades creativas para servir a más familias, evaluar asociaciones con otras organizaciones que aporten a la

Continúa en página 23



## La importancia de asegurar los derechos de propiedad en el África

por Sandra Joireman

A mediados de la década de los noventa, pasé algún tiempo haciendo un trabajo de campo en Etiopía para analizar cómo las modalidades del régimen de propiedad cambiaron con el tiempo. Fue bastante apasionante ir a áreas remotas y hablar con los granjeros sobre sus cultivos y si se sentían suficientemente seguros para controlar sus tierras con el fin de hacer mejoras. Recuerdo un granjero con quien hablé en el área de Sidamo que estaba muy enojado porque su vecino había plantado café y otros cultivos de árboles en su tierra. El granjero consideró esto como un intento por parte de su vecino de despojarlo finalmente de la tierra. Desde el punto de vista del granjero, si su vecino había plantado los árboles en su tierra y éstos habían madurado, todos pensarían que la tierra le pertenecía a su vecino, en vez de él. Sin ningún tipo de documentación, la cual ninguno de los hombres tenía, los límites entre las dos propiedades resultaba ser la palabra de un granjero en contra del otro, y la presencia de árboles de cultivo maduros podría inclinar la balanza a favor de su vecino.

Ambos hombres estaban haciendo lo que podían para ganarse la vida con la tierra que esperan ocupar por mucho tiempo; sin embargo, la falta de claros derechos de propiedad creó un conflicto entre ellos. Los derechos de propiedad se refieren a la capacidad de un individuo o grupo para contro-

---

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD SE REFIEREN A LA CAPACIDAD DE UN INDIVIDUO O GRUPO PARA CONTROLAR EL USO DE LA TIERRA, LAS VIVIENDAS U OTROS BIENES. LOS DERECHOS A UNA PROPIEDAD SEGURA SON ESENCIALES PARA QUE EL DESARROLLO ECONÓMICO SE PRODUZCA EN UNA COMUNIDAD.

---

lar el uso de la tierra, viviendas u otros bienes. Los derechos de propiedad seguros son esenciales para que un desarrollo económico se produzca en una comunidad. Si posee una casa, usted se ocupa de mantenerla, con mucho más cuidado que si la rentara y alguien más fuera responsable de las decisiones tomadas con respecto a su uso y mantenimiento. Los indigentes en todo el mundo necesitan derechos de propiedad seguros para beneficiarse de las inversiones hechas en sus tierras y casas, así como obtener las ventajas financieras que tienen a su



ANISA PEYTON

**Gobiernos en países en vías de desarrollo, como Uganda, están tratando de sancionar leyes para proteger los derechos de propiedad de los indigentes.**

disposición por medio de hipotecas o arrendamientos. Aunque los indigentes pueden tener recursos como casas y tierras, a menudo no tienen el título de propiedad ni los documentos legales que les permitiría adquirir la habilidad de arrendar o hipotecar su propiedad o probar eficazmente que les pertenece. Es decir, tienen derechos de propiedad que son inseguros.

En todos los países en vías de desarrollo, los gobiernos están tratando de mejorar las leyes para que ésta proteja los derechos de propiedad de los pobres. En Uganda, por ejemplo, conforme a la nueva Ley de Tierras, la gente que tiene tierras sin título pueden ahora seguir un proceso legal para convertir las tierras ocupadas de acuerdo con un sistema legal de costumbres en tierras con un título de propiedad que pueden luego hipotecar. Sin embargo, este proceso legal aún es demasiado costoso para muchos y se puede encontrar en todo el país, ejemplos de ventas de tierras realizadas sin la documentación formal necesaria. En Namibia, la Ley de Igualdad de las Personas Casadas de 1996 dio a las mujeres el derecho a la propiedad de sus esposos después de su fallecimiento; una idea que es bastante nueva en ese país.

La redacción de nuevas leyes representa la primera medida en la promoción de derechos de propiedad seguros para los

Continúa en página 7



## HFH conduce una planificación sucesoria en la Isla de Inhaca

por Yvonne Coleman

**O**lga tiene 30 años. Comparte su “marido” con otras dos mujeres y ocupa el tercer lugar en la jerarquía. Desde el punto de vista legal, ella no tiene derechos como su pareja. Su situación es común en la cultura de la Isla de Inhaca, Mozambique. La mayoría de los hombres dejan la isla para encontrar trabajo en Sudáfrica y abandonan a más mujeres que hombres. Olga tiene cuatro hijos, incluido un bebé de corta edad. Hace poco tiempo, resultó beneficiaria de una casa de Hábitat para la Humanidad y estaba preocupada por el futuro de la propiedad cuando ella muriera, sabiendo que era posible que su esposo y sus otras “esposas” tomaran posesión de la casa y despojaran a sus hijos de todo.

Aunque las leyes de Mozambique reconocen los derechos de las viudas y los huérfanos para conservar su casa cuando el padre fallece, en la práctica esto no siempre ocurre. Es común que el hermano y la familia del hombre vengan y le digan a su viuda que ella es su nueva esposa, o que ordenen a la mujer y a sus hijos dejar la casa para que ellos la puedan ocupar. Las mujeres y los niños pueden perder todo y quedar en una situación de mucha vulnerabilidad, o hasta ser maltratados. Aunque esto es ilegal, la ley no se ha ejecutado ni hecho cumplir en la mayoría de las comunidades rurales, y esto se acepta como una práctica tradicional.

HFH Mozambique (HFHM) está trabajando para garantizar la seguridad de las tierras y los recursos al fallecer uno o ambos padres capacitando a los propietarios sobre leyes sucesorias y facilitando la redacción y legalización de sus testamentos. Como un incentivo para que las mujeres participen en el plan, HFH Mozambique ofrece un descuento por un valor de seis meses de pagos de la hipoteca. El proyecto comenzó cuando un voluntario suizo de HFHM descubrió, por medio de una encuesta, que ésta era una inmensa área carenciada y que las mujeres estaban preocupadas por el futuro de sus hogares. Él también constató que tenían muchas ganas de preparar una documentación legal para protegerse.

El 23 de marzo de 2006, 21 viudas y madres solteras, todas propietarias de casas Hábitat, prepararon testa-

mentos para proteger sus propiedades y posesiones. Ya habían participado en un seminario para platicar sobre la importancia de una planificación sucesoria y explicar el proceso. Un fedatario vino especialmente de Maputo, y dos miembros influyentes de la comunidad actuaron como testigos para legalizar los documentos.

Olga llegó tarde y el otorgamiento de los testamentos había terminado. Los visitantes ya estaban almor-

---

HFH MOZAMBIQUE ESTÁ TRABAJANDO PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD DE LOS BIENES Y LAS TIERRAS CUANDO FALLECEN UNO O AMBOS PADRES, CAPACITANDO A LOS PROPIETARIOS SOBRE LEYES SUCESORIAS Y FACILITANDO LA REDACCIÓN Y LA LEGALIZACIÓN DE SUS TESTAMENTOS.

---

zando pero ella se negó a renunciar a su oportunidad de asegurar la casa para sus hijos. Se pasó dos horas convenciendo al personal del proyecto para que le permitiera escribir su testamento. ¡Por último, fue firmado y legalizado en el restaurante!

Inhaca ha servido como un proyecto piloto para la planificación sucesoria en Hábitat para la Humanidad Mozambique y ha demostrado ser muy exitoso. HFHM ahora planifica trabajar con una ONG legal, MULEID, y un voluntario del Cuerpo de Paz para crear un manual de capacitación sobre los temas relacionados con el derecho de familia, el derecho sucesorio, los derechos de las mujeres y los niños y la violencia intrafamiliar. El proyecto se extenderá a todas sus filiales en el próximo año. 🏠

*En el momento de escribir este artículo, Yvonne Coleman era la funcionaria a cargo de las comunicaciones y el desarrollo de recursos de HFH Mozambique.*

## La importancia de asegurar los derechos de propiedad en el África

Continuación de la página 5

indigentes pero es insuficiente para provocar un cambio. El cumplimiento de estas leyes y la educación de las personas sobre su contenido y efecto es una segunda medida igualmente importante.<sup>1</sup> En la región africana del sub-Sahara, en particular, las modificaciones de las leyes de propiedad también deben

---

REDACTAR NUEVAS LEYES ES EL PRIMER PASO PARA PROMOVER DERECHOS DE PROPIEDAD SEGUROS PARA LOS INDIGENTES PERO ES INSUFICIENTE PARA PROVOCAR UN CAMBIO.

---

ser sensibles a la falta de una propiedad conjunta de los bienes conyugales en la mayoría de las culturas y los países. Se deben dedicar esfuerzos particulares para garantizar que tanto las mujeres como los hombres tengan derechos de propiedad seguros para asegurar los beneficios económicos de la propiedad para las familias y para el futuro de las viudas tras la muerte de sus esposos, o de los huérfanos cuando sus padres fallecen.

Los derechos de propiedad seguros tienen mucho que ver en la promoción del desarrollo económico y la seguridad

a largo plazo de las familias, y también pueden reducir los conflictos entre los vecinos y dentro de las comunidades que son el resultado de una falta de claridad con respecto a la propiedad de importantes recursos.

Estoy trabajando en un proyecto de investigación sobre derechos de propiedad por medio de dos oficinas de Hábitat en Kenia y Gana. Mediante este trabajo, espero determinar lo que se puede hacer para conseguir y hacer cumplir eficazmente derechos de propiedad más seguros tanto en el África urbana como rural. 🏠

*La Dra. Sandra Joireman es profesora adjunta de política y relaciones internacionales en Wheaton College. Mediante el Programa de Voluntarios Internacionales de HFHI, dos pasantes de Wheaton trabajarán con el proyecto de investigación de la Dra. Joireman sobre derechos de propiedad y al mismo tiempo con Hábitat para la Humanidad.*

<sup>1</sup> Después de que la Ley de Tierras se sancionó en Uganda, hubo una campaña educativa generalizada para enseñar a las personas sobre sus derechos. La campaña incluyó seminarios e iniciativas educativas emprendidos por organizaciones no gubernamentales, materiales impresos distribuidos por el gobierno y anuncios de radio que informaban a las personas sobre los distintos aspectos de la ley.

Los componentes exitosos de cualquier programa educativo deberían incluir tanto materiales escritos como anuncios de radio o comerciales de televisión para comunicarse con los analfabetos. También es muy importante garantizar que los empleados públicos en cualquier oficina burocrática vinculada, de la policía a los funcionarios que otorgan el título a las tierras y el poder judicial, estén bien capacitados cuando la nueva ley entre en vigencia para que haya menos confusión sobre los nuevos derechos y obligaciones conforme a la ley.



Asia y el Pacífico

## Un vistazo a los problemas del régimen de propiedad en Asia y el Pacífico

por Wong Hiew Peng

**D**e China a Fiyi, ya sea un habitante de una barriada urbana o un granjero que practica la subsistencia, el régimen de propiedad tiene un importante efecto sobre las vidas de la gente. Para los trabajadores itinerantes que van a las ciudades en búsqueda de empleo y salarios más altos, la seguridad del régimen de propiedad significa que no serán desalojados de un sitio que probablemente está cerca del trabajo. Para los granjeros y aquellas personas que dependen de sus recursos forestales, el derecho a la tierra es primordial para garantizar el sustento y el alimento.

Un documento presentado ante una reunión regional de Asia-Pacífico, organizada por la Naciones Unidas-HÁBITAT en el año 2000 para preparar revisión y evaluación del Orden del Día de Hábitat de 1996<sup>1</sup> observó que: “El problema de la seguridad de la tenencia está relacionado con la esencia misma

de la dignidad humana. Sin una tenencia segura, las personas estaban obligadas a vivir en condiciones degradantes e infra-humanas. Aunque los elementos legales, administrativos y técnicos son fundamentales para una tenencia segura, no se debe perder de vista la condición humana”<sup>2</sup>.

Los tipos de problemas del régimen de propiedad varían ampliamente en todos los países de Asia y los países insulares del Pacífico donde Hábitat opera. En países como China y Vietnam, las tierras son en gran parte de propiedad del estado; por eso, los promotores inmobiliarios y la gente arriendan las tierras al gobierno. En los países insulares del Pacífico de Fiyi y Papúa Nueva Guinea, la población indígena posee la mayoría de las tierras, y la comunidad ha convenido otorgar derechos para usos particulares de la tierra.

Continúa en página 8

## Un vistazo a los problemas del régimen de propiedad en Asia y el Pacífico

Continuación de la página 7

### China

En el país más poblado del mundo, todas las tierras son de propiedad del gobierno o de cooperativas. De acuerdo con la Ley de Administración de Tierras de China, redactada primero en 1986 y enmendada en 1998, el estado posee todas las tierras urbanas mientras que las cooperativas de granjeros poseen todas las tierras rurales (Guo Renzhong, Yang Chengyun, "The Legal Framework for Land Tenure in China").<sup>3</sup>

Hábitat para la Humanidad construye en Guangdong, Guangxi y Yunnan, tres provincias del sur, las cuales también son las más carenciadas en China. El gobierno chino reconoció que la frecuente reasignación de tierras y la solicitud



Se ha resuelto el problema de la falta de títulos de propiedad transparentes en Sri Lanka por medio del innovador modelo de micro-financiamiento Ahorre y Construya de Hábitat, según el cual los ahorros del grupo constituyen la garantía para edificar casas Hábitat. En la fotografía vemos a A.G. Charlotte Chandra cuya casa Hábitat del modelo Ahorre y Construya se está edificando.

abusiva de tierras amenazaba la sustentabilidad económica y la estabilidad social. Por lo tanto, el gobierno tomó medidas concretas para promover la seguridad del régimen de propiedad y proteger los intereses de los granjeros en la urbanización. Como resultado, se sancionó la Ley de Contratos de Tierras de 2002, la cual prohíbe la reasignación de tierras por al menos 30 años, lo que garantiza eficazmente la seguridad del régimen de propiedad de un granjero durante ese periodo. El marco legal implementado da tranquilidad a los propietarios de viviendas rurales con los cuales trabaja Hábitat. Por lo tanto, los enfermos de lepra y los granjeros que practican una economía de subsistencia pueden estar seguros que los discapacitados no tendrán que lidiar con el desalojo mientras que los granjeros podrán aspirar a cosechar los frutos de la tierra en las próximas décadas.

### Sri Lanka

Cuando Hábitat comenzó a operar en Sri Lanka en 1994, el método convencional de usar la tierra como hipoteca creó problemas ya que los propietarios de viviendas rurales tenían *swarnabumi* (escrituras) otorgadas por el gobierno, las cuales

no se podían usar como hipoteca.

La falta de una escritura de propiedad transparente impidió la expansión del programa de Hábitat. Para ayudar a las familias más indigentes, en particular las que poseían tierras pero no podían comprobarlo, Hábitat tuvo que encontrar otras formas de garantía. El modelo Ahorre y Construya de micro-financiamiento de viviendas, iniciado por una filial local en Anuradhapura, ayudó a resolver el problema porque los ahorros del grupo se convirtieron en la garantía.

En un caso en el poblado de Samanalagama, Hábitat se comunicó con el gobierno para que otorgara la propiedad de la tierra a unas 30 familias que Hábitat quería ayudar. Para los trabajadores de plantaciones de té, Hábitat logró persuadir a los empleados para que se contactaran con el gobierno para el otorgamiento de arrendamientos de 99 años a los empleados. Aunque algunas compañías aceptaron, otras se negaron a dar arrendamientos a los empleados por temor a que los trabajadores se fueran una vez recibidas sus casas y la tierra. Estas compañías prefirieron retener la propiedad del arrendamiento y permitir al mismo tiempo a los trabajadores vivir en las tierras siempre que continuaran trabajando para la compañía.

### Islas del Pacífico

En países insulares del Pacífico como Fiyi y Papúa Nueva Guinea, las comunidades indígenas poseen el 83 al 100 por ciento de las tierras rurales; las comunidades han acordado arrendarlas para el cultivo, el arrendamiento o la inversión, entre otros fines.

Hábitat sólo construye en un terreno que para el cual se haya llegado a ese acuerdo. La tenencia comunal incluye el permiso de la comunidad para que Hábitat corte la madera de la tierra con el fin de construir las casas.

Considerando el fuerte espíritu de propiedad comunal, el acuerdo también sirve para preparar a la comunidad para el modelo de Hábitat. Para el modelo Ahorre y Construya, las familias en un grupo de ahorro reciben sus casas en cierto orden y es importante que la comunidad pueda aceptar lo que se podría interpretar como individualismo.

En el pasado, hubo casos en los cuales la comunidad llegó a un acuerdo verbal sin un documento escrito. Cuando se construía una casa, la comunidad expresaba su descontento que una familia en particular se hubiera beneficiado con los recursos comunales. Para evitar que ello vuelva a suceder, Hábitat necesitará un acuerdo escrito sobre la tenencia comunal antes de edificar para una familia individual o un grupo.

"Si sólo construyéramos sin un acuerdo (de la comunidad), alentaríamos los ocupantes ilegales", declaró Teyita Ravumaidama, la Directora Nacional de HFH Fiyi y la Asesora Regional del Programa para Papúa Nueva Guinea y las Islas Salomón.

Aunque la mayoría de la gente está de acuerdo en que los problemas de tierras son complejos, es probable que ninguna

Continúa en página 24



# Problemas del régimen de propiedad en Camboya

por Charmaine Brett

Camboya, uno de los países más pobres del Sudeste Asiático ocupa el 130° lugar entre los 173 países del índice de la UNDP en el año 2002.

El ochenta y cuatro por ciento de esta sociedad basada en la agricultura vive en áreas rurales donde las personas dependen de la tierra, la pesca y la leña para su sustento. Después de 30 años de conflicto político, la destrucción de las infraestructuras políticas, económicas y sociales ha causado que la tenencia de tierras se convierta en una cuestión de derechos humanos.

## Historia de los problemas de tierras en Camboya

Durante el régimen del Khmer Rouge, todos los documentos de régimen de propiedad fueron destruidos y se abolió la propiedad privada; todas las tierras pertenecían al estado. Cuando cesó el conflicto político, y las tasas de crecimiento de la población y la repatriación de los refugiados aumentaron, se abrieron los mercados libres lo que creó una nueva presión sobre los pedidos de tierras. En 1979 Phnom Penh estaba vacía. Las familias que llegaron a la ciudad tomaron simplemente lo que pudieron. En 1992, en respuesta a los rápidos asentamientos irregulares, la municipalidad de Phnom comenzó a obligar a las familias a reubicarse fuera de la ciudad, lo que resultó ser un fracaso porque allí no había oportunidades de trabajo en estas nuevas áreas.

Hoy en día, Camboya aún carece de un sistema racional y equitativo para inscribir las tierras y reconocer los derechos de propiedad. Se ha elaborado una nueva ley, la cual establece que la propiedad privada para las tenencias residenciales y agrícolas que no se habían utilizado durante el conflicto en los últimos cinco años estaban autorizadas. También se ha formulado una directriz/política de reubicación con la ayuda del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas,

el Departamento para el Desarrollo Internacional y UN-HÁBITAT, la cual está prevista para garantizar que la reubicación no tenga consecuencias físicas, sociales, económicas o psicológicas. Sin embargo, como hay corrupción en todas partes y ningún sistema judicial, la oportunidad de convalidar estas leyes fue improbable.

## La respuesta de Hábitat para la Humanidad

Hábitat para la Humanidad Camboya comprende totalmente la necesidad de desempeñar una función en la temática del régimen de propiedad y los problemas afines que afectan sus comunidades de interés en las áreas urbanas y rurales. De este modo, una de sus direcciones estratégicas para los años fiscales 2007 a 2011 es participar junto con las organizaciones claves para abogar por la puesta en práctica del gobierno de la asignación de tierras para los indigentes (tierras sociales) para la vivienda.

### Actividades:

- Formular un marco de asociación estratégica que maximice por completo las oportunidades de proyectos conjuntos con todas las organizaciones, entre ellas las instituciones de vivienda claves y los organismos gubernamentales.
- Establecer una asociación de trabajo con UN-HÁBITAT y otros organismos a cargo de viviendas para abogar por y proveer apoyo técnico a las instituciones gubernamentales pertinentes que se ocupan de las necesidades de asignación y régimen de propiedad de las comunidades indigentes.
- Crear herramientas de comunicación para una diversidad de audiencias, las cuales incluyen los propietarios, el personal y los interesados principales.
- Identificar los medios de comunicación o las plataformas apropiados locales e internacionales para publicitar y aumentar la concienciación sobre Hábitat para la Humanidad Camboya. 🏠

*Charmaine Brett es la funcionaria del programa de voluntarios y comunicaciones para el desarrollo de recursos de HHF Camboya.*

**Muchas familias camboyanas no tienen tierras seguras. Hace poco tiempo, 1.000 familias fueron desplazadas de la comunidad de ocupantes ilegales en Phnom Penh que ellos consideraron su hogar por cinco años (en la fotografía).**



MARKEL FLAMM

# La historia de una propietaria de Hábitat en Camboya

por Charmaine Brett

**S**ourn Sophea había estado viviendo en una escuela camboyana con su familia por una semana y estaba lista para partir. No era cómodo y ciertamente no era su hogar. No sólo era su familia quien ocupaba la escuela, sino toda la población de la ciudad de Phnom Penh, la cual se había quemado misteriosamente unos días antes.

Sophea esperó ansiosamente para ver cuándo llamarían su número, el cual determinaría el futuro de toda su familia. “Fue como una lotería”, dijo. “Ellos sacaban los números de los terrenos de un sombrero y el número que te tocaba determinaba dónde vivirías”.

Sourn Sophea ha vivido en Camboya casi toda su vida, excepto en la época cuando tuvo que acudir a un campo de refugiados en Tailandia cuando se consideraba que Camboya era insegura debido a la creciente violencia. Conoció a su

primer esposo allí en 1985. Más tarde, tuvieron dos hijas, Rasmey y Rasmy.

“El campo de refugiados no era seguro”, declaró. “Había constantes conflictos entre Tailandia y el Khmer Rouge y los camboyanos”. El esposo de Sophea fue asesinado durante la lucha en los campos.

Cuando llegó por primera vez a Phnom Penh después de terminar la guerra en 1993, ella y sus dos hijas dormían fuera de una pagoda. Les dieron dos lonas y un poco de arroz. Sophea vendía frutas de estación para probar y ganarse un poco de dinero. Por último, ahorró lo suficiente y pudo rentar una habitación por US\$4 por mes.

Después de dos meses, Sophea y sus hijas pudieron comprar un terreno en las barriadas de Phnom Penh. “No me gustaba el área”, explicó. “Se vendían drogas, había prostitutas y ladrones, y no era higiénico ni seguro para mis hijas”.

En los últimos años, el gobierno

camboyano ha intentado reconocer los derechos de propiedad de las tierras. Sin embargo, no existe un sistema que convalide estas leyes.

Como resultado, el robo de tierras es una práctica común en Camboya. La falta de tierras constituye un problema de derechos humanos en Camboya y este problema cada vez más acuciante está aumentando.

En 1994, Sophea conoció a su segundo marido, un guardia del palacio real. Pero en 2001, el gobierno, la policía y los dirigentes camboyanos comenzaron a tratar de convencer a la gente para que dejara las barriadas y ocupara algún terreno libre en el campo. Nadie quiso mudarse.

“Nadie quiso ninguna tierra. Vivir allí era buen dinero; había muchos turistas a quien venderles cosas”, explicó.

Seis meses más tarde, un misterioso incendio arrasó todas las casas en Phnom Penh, y el gobierno vino y se llevó a todos a otro lugar donde dormir”, recordó Sophea.

Luego, el gobierno dividió las tierras en el campo y las entregó a los ex habitantes de Phnom Penh. El nuevo poblado donde Sophea debía vivir, Sen Sok, quedaba a mucha distancia de Phnom Penh.

Sophea y su esposo se vieron obligados a trasladarse para ir al trabajo a una hora de distancia. Con dos hijas pequeñas en el hogar, decidieron que las cosas tenían que cambiar. Tomaron prestado US\$200 de un préstamo de usura a una tasa



Una de las iniciativas estratégicas de Camboya es abogar para que el gobierno asigne tierras para viviendas para los indigentes. En la fotografía, una casa Hábitat terminada en Sen Sok.

Continúa en página 24

# Tiempos de desafío para Hábitat para la Humanidad en Europa Occidental

por Christine Healy

## La necesidad

Hay una inmensa necesidad de viviendas asequibles en el Reino Unido e Irlanda, y los sueños de muchas familias de bajos ingresos de poseer una casa simple y digna les resultan inalcanzables.

Las oficinas de Hábitat en Londres y Dublín han enfrentado el problema cada vez más importante de la disponibilidad y el costo de la tierra. El desafío es garantizar que podamos continuar proporcionando la propiedad de viviendas asequibles para la gente carenciada de vivienda.

Desde los comienzos del Celtic Tiger<sup>1</sup>, el mercado inmobiliario en Irlanda ha estado floreciendo. De acuerdo con las cifras publicadas en febrero de 2006 por la Oficina de Estadísticas Central, Irlanda es ahora el país con la mayor demanda de viviendas en Europa. Aunque esto es una noticia favorable para la economía irlandesa, las familias de bajos ingresos quedan relegadas porque los precios de las casas se disparan fuera de control.

Desde 2001, la producción de viviendas en Irlanda ha aumentado el 50 por ciento, lo cual constituye un hecho singular en Europa y en todo el mundo pero la cantidad de gente que espera una vivienda en listas del gobierno sigue aumentando. Al igual que en Londres, los planes de viviendas asequibles formulados por el gobierno están enfocados a la clase media, a la cual se ha llamado recientemente “los nuevos pobres”, quienes no pueden subir el primer peldaño de la escalera inmobiliaria.

HFH Irlanda sólo puede construir gracias a la donación de tierras del gobierno local. El objeto de esta asociación es conseguir familias de bajos ingresos que puedan costear la hipoteca no lucrativa, sacadas de la lista de viviendas del gobierno local, para que sean propietarias.

## Desafíos y soluciones para HFH Irlanda y Southwark HFH

### Suministro de tierras y costos

En Dublín, dependemos de que los gobiernos locales nos donen tierras; de lo contrario, no podríamos construir. También tendremos que considerar construir en otras áreas de Irlanda donde la tierra es más abundante y económica, aunque las mayores necesidades se presentan en Dublín.



DAN PATTERSON

La primera construcción de Hábitat para la Humanidad ha permitido a cuatro familias mudarse fuera de los monobloques en Ballymun que iban a ser demolidos a una vivienda permanente. Más de 700 voluntarios ayudaron a terminar las casas junto con las familias que dedicaron casi el doble de sus horas establecidas para la autoconstrucción.

Nuestros colegas en Southwark HFH en Londres están enfrentando un problema similar. Para comprar un terreno, ellos han usado contactos de larga data en el concejo local, el cual posee una amplia porción de las tierras locales. Éstas se venden a un precio de mercado convenido hace dos años atrás y retenidas para HFH para que la organización no tenga que pujar en un remate por las tierras. Southwark HFH cree que, sin el inmenso apoyo del concejo, no podría costear las tierras, y toda futura compra de tierras demandaría los mismos niveles de apoyo.

De acuerdo con Gareth Hepworth de Southwark HFH,

Continúa en página 12

## Tiempos de desafío para HPH en Europa Occidental

Continuación de la página 11

“La tierra es uno de los recursos más escasos en Londres y desde nuestra fundación en 1996, los precios de la tierra se han disparado”. En 1996, un terreno apropiado para una unidad de tres recámaras costaba £15.000 (US\$27.000). Hoy en día, un terreno similar costaría £100.000 (US\$180.000), suponiendo que se pudiera encontrar un terreno similar”.

Los costos de los sitios son tan altos que tampoco son realistas, ya que representan casi el 42,5 por ciento de una casa en todo el país, de acuerdo con el economista Jerome Casey en un informe del año 2003. En la actualidad, tanto la Junta para las Viviendas Sociales de Irlanda como los constructores privados de casas están informando que los sitios de construcción de viviendas en la ciudad cuestan hasta el 50 por ciento del costo de la casa. Las cifras irlandesas están sumamente desproporcionadas con el resto de los países desarrollados. En los Estados Unidos, el terreno representa el 20 por ciento del costo total de una casa. La cifra en Dinamarca es similar mientras que en Portugal el factor de la tierra decae al 15 por ciento.<sup>2</sup>

### Costos de construcción

El costo de los materiales, el cual ha aumentado el 5 por ciento en los últimos 10 años, también es un desafío para las organizaciones en el Reino Unido e Irlanda.

Los honorarios del personal gerencial de la construcción también son muy altos y en algunos casos los gerentes ganan hasta €100.000 (US\$126.000). HFH Irlanda se ha beneficiado notablemente aportando voluntarios para la edificación por medio del Programa Internacional de Voluntarios para que trabajen junto con el personal de la construcción irlandés. Ellos brindan su experiencia de trabajo en sitios de Hábitat en los Estados Unidos, el conocimiento del espíritu de Hábitat y la destreza de trabajar con voluntarios no cualificados.

### Las posibles soluciones

De modo tradicional, Hábitat para la Humanidad ha desempeñado la función de promotor inmobiliario y constructor, ha seleccionado las familias y provisto los préstamos. Como las campañas de recaudación de fondos requieren mucho personal para construir una pequeña cantidad de hogares, se han investigado métodos alternativos. Como ofrece una hipoteca sin intereses, Hábitat para la Humanidad no recibirá el capital invertido hasta que se haya cancelado toda la hipoteca, lo que causa el problema de una continua recaudación de fondos intensiva a cambio de un bajo retorno.

La estrategia que HFH Irlanda podría considerar como más sustentable es buscar una institución financiera que se asocie con HFH para otorgar la hipoteca directamente al propietario de la vivienda. El socio financiero de HFH Irlanda, EBS, se ha comprometido a otorgar unas 90 hipotecas en los próximos cinco años, valuadas en €11 millones, es decir, un retorno de capital inmediato para HFH Irlanda, y



Debido a los altos costos de la tierra, HFH Southwark construye viviendas multifamiliares en Inglaterra.

permite comenzar inmediatamente una nueva edificación.

Al igual que HFH Irlanda, Southwark HFH debe garantizar suficientes fondos realizados cuando se termina un proyecto para que uno nuevo pueda comenzar. La organización ha elaborado un modelo de fondos propios compartidos en el cual los propietarios sólo comprarán una porción de la propiedad usando una hipoteca comercial.

La cuestión fundamental para Londres y Dublín es garantizar que los futuros proyectos sean factibles financieramente, lo que permitirá una auto-sustentabilidad y asegurará un futuro para que la organización provea viviendas asequibles. 🏠

*Christine Healy es la funcionaria a cargo de la elaboración de programas de HFH Irlanda.*

<sup>1</sup> Un periodo de auge económico que comenzó en Irlanda a fines de la década de los noventa.

<sup>2</sup> Oficina Central de Estadísticas, Irlanda, [www.cso.ie](http://www.cso.ie)

## Hechos

- Una restricción artificial sobre la provisión de tierras coloca a Irlanda y el Reino Unido a la cola de la liga inmobiliaria en los países desarrollados. La urbanización irlandesa al 4 por ciento se encuentra entre las tasas más bajas en Europa.
- El precio promedio de una casa en Dublín y las afueras en febrero de 2006 fue de €378.822 (US\$476.500) y €245.925 (US\$309.407) respectivamente.
- El precio promedio de una casa en el Reino Unido en febrero fue entre £184.924 y £268.000 (US\$340.000–US\$493.800).
- Los precios de las casas irlandesas están aumentando al 1 por ciento cada mes.
- El año pasado, se compró un terreno de 2,05 acres en el sur de Dublín por €171.5 millones (US\$220 millones).
- Un sitio suficientemente grande para construir una casa de 100 metros cuadrados se vendió recientemente en Dublín por más de €550.000 (US\$702.000).



# Alfabetización legal

por Ana Cutts

**E**n su misión por ayudar a las familias que necesitan una vivienda, Hábitat para la Humanidad Argentina ha enfrentado varios obstáculos. En primer lugar, el 95 por ciento de los individuos que solicitaron casas Hábitat en Argentina no eran los dueños legales de su tierra. Por lo tanto, no podían participar en el programa de Hábitat Argentina, el cual requiere las escrituras del título de propiedad para la hipoteca.

El proyecto de tierras posterior, por el cual Hábitat Argentina dio préstamos para compras de vivienda y tierras, también sufrió dificultades. El noventa y cinco por ciento de los terrenos vacíos en estas áreas de bajos ingresos sólo eran transferibles en el mercado extraoficial porque, nuevamente, no existían los títulos de propiedad legales sobre las tierras. Era evidente que cuando Hábitat Argentina trataba de ayudar a las familias indigentes a superar sus condiciones de una vivienda insuficiente y moverse en dirección a un desarrollo sustentable, algunas familias quedaban relegadas. El complejo sistema burocrático relacionado con la obtención de los títulos de propiedad de las tierras, así como la presencia de prestamistas usureros que se aprovechaban de los prestatarios desinformados, puso a varias familias indigentes en riesgo de perder la

---

EL PROGRAMA DE FAMILIARIZACIÓN LEGAL DE HÁBITAT ARGENTINA TIENE LA INTENCIÓN DE BRINDAR A LAS FAMILIAS EL CONOCIMIENTO DE CÓMO IMPEDIR LA PÉRDIDA DE SUS TIERRAS O CASAS DEBIDO A LOS PRESTAMISTAS USUREROS.

---

tierra o la casa para la cual habían trabajado tan duramente para ganar. A partir de esta situación, nos enteramos que para reducir las viviendas insuficientes es tan importante impedir la tendencia descendente como alentar un desarrollo ascendente.

El programa de alfabetización legal de Hábitat Argentina es un modelo de edificación educativo y de concienciación, previsto para brindar a las comunidades de bajos ingresos un conocimiento básico de los procedimientos, derechos, peligros y oportunidades en el proceso de solicitar préstamos y comprar casas. La intención es dar a las familias el conocimiento de cómo evitar perder su tierra o su casa debido a los prestamistas usureros. En Argentina, varias transacciones

de préstamo requieren una propiedad como una forma de garantía. Muchas familias pierden sus propiedades debido a la falta de pago por amigos o familiares que han usado su propiedad como garantía. Hábitat para la Humanidad tiene una capacidad limitada para atender el 95 por ciento de estas familias que presentan una solicitud porque no tienen escrituras legales sobre su tierra. Leyes consecutivas han hecho descuentos o exenciones para los impuestos y pagos requeridos para legalizar las tierras pero la gran mayoría de las familias elegibles para estos beneficios no tienen conocimiento de su existencia, o se sienten intimidadas por los procedimientos que parecen tan complicados.

Con un subsidio de la Universidad de Hábitat para la Humanidad y el aprendizaje de la exitosa aplicación del programa de alfabetización financiera de Citibank, Hábitat Argentina ha contratado dos abogados para que preparen un manual y un curso sobre alfabetización legal. Luego de una investigación inicial de las leyes, las exenciones, los procedimientos, las desventajas y las posibilidades relacionadas con los derechos de la tierra y los préstamos, los profesionales están en proceso de preparar un manual atractivo y simple. Con posterioridad, el proyecto consistirá en capacitar a voluntarios de las filiales y otras ONG que ofrezcan divulgar el curso a tantas familias como sea posible. Además de esto, Hábitat Argentina también da a los participantes del curso una carpeta con el mismo diseño que el manual para “los documentos importantes” con el fin de alentar a las familias que viven en viviendas insuficientes a valorar y proteger las cosas como las escrituras del título de propiedad y los expedientes médicos. Los cursos exitosos ya dictados por Hábitat Argentina como parte de su enfoque “más que casas” ha llevado a las municipalidades en las áreas donde estamos trabajando a solicitar que la capacitación sea abierta a toda la comunidad, un alcance comunitario que Hábitat Argentina acoge con los brazos abiertos.

La etapa final de este proyecto piloto consiste en redactar un informe de las lecciones aprendidas, las recomendaciones y los materiales puestos a disposición de otros programas de Hábitat en todo el mundo que desean agregar esta dimensión a su misión para eliminar las viviendas deficientes. 🏠

*Ana Cutts es la Directora Nacional de Hábitat para la Humanidad Argentina.*

(Comuníquese con Celina Malvazo a la dirección de correo electrónico [cmalvazo@hpha.org.ar](mailto:cmalvazo@hpha.org.ar) para obtener más información.)

# La nueva iniciativa de Hábitat para la regularización del régimen de propiedad

por Maria Luisa Zanelli and Caroline Kroeker

En la República Dominicana, el acceso a los derechos de propiedad es un desafío nacional. Hay una relación directa entre el problema de las tierras extraoficiales y la pobreza. El 42 por ciento de la población del país es indigente, y el 16 por ciento vive en una pobreza absoluta. De acuerdo con el Distrito Nacional, más de 1.5 millones de indigentes carecen de derechos de propiedad (el 26 por ciento de la población pobre del país).

Grandes áreas de tierra son de propiedad de familias bien conocidas u organismos estatales como el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), la cual es una institución pública que administra todas las plantaciones de azúcar anteriores, donde miles de familias han vivido por casi cuatro décadas.

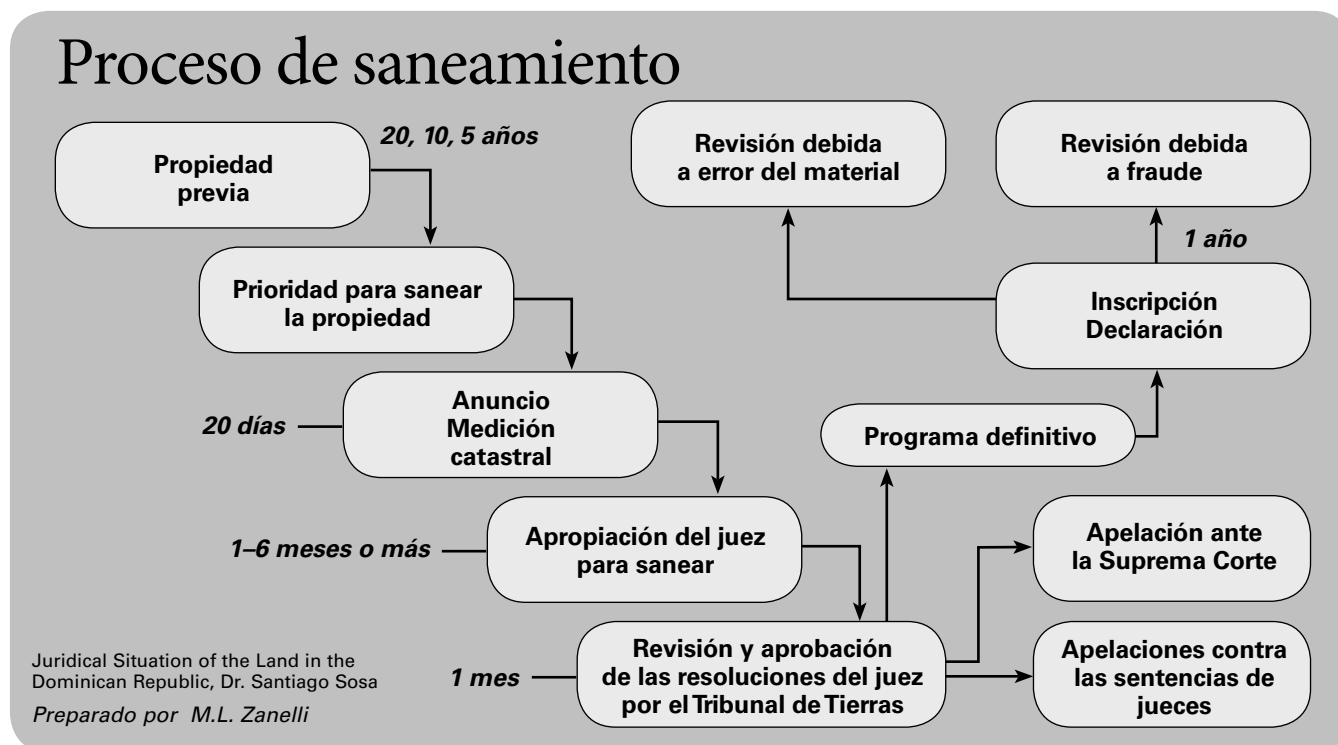
En la barriada central de la ciudad de Santo Domingo, 300.000 personas (el 11 por ciento de la población de la ciudad) ocupa menos del 1,6 por ciento del área. El valor de mercado de esta tierra es de decenas de miles de millones de dólares. Varias tentativas del gobierno de regularizar el área han fracasado. Excepto por una sección en el extremo sur, la tierra es de propiedad de una familia, la cual ha sido parte de un continuo conflicto judicial por décadas. Además, la falta de una documentación apropiada (la cédula o el certificado

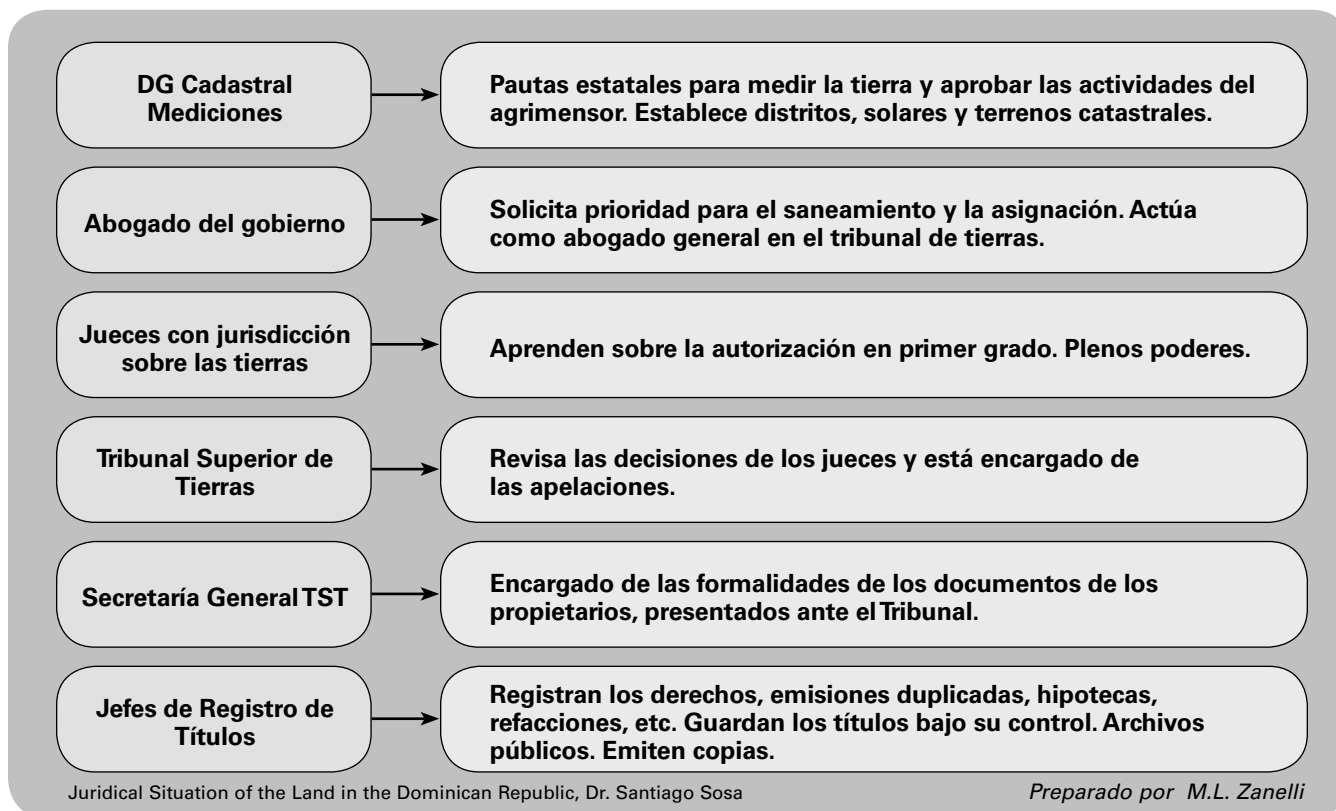
de nacimiento) es otro problema para las familias indigentes.

En 1998, el gobierno dominicano lanzó un programa de reforma institucional para modernizar la adjudicación de bienes raíces y el sistema de inscripción, consolidando la Corte Suprema de Justicia (jurisdicción sobre las tierras) como el organismo de ejecución. Lamentablemente, el enfoque depende por completo de un mapeo de alta tecnología y un catastro legal (registro de la propiedad inmobiliaria del país).

Todo el proceso para conseguir un título puede costar tanto como US\$2.500. Como punto de comparación, el precio promedio internacional para la legalización de títulos es entre US\$45 y US\$80. Una investigación de los antecedentes de una propiedad cuesta entre US\$65 y US\$200. Los costos de las transacciones reducen las posibilidades de buenas ofertas y oportunidades de hipotecas.

Los siguientes gráficos ilustran los pasos que una persona debe seguir para obtener un título legal sobre las tierras. Plenos poderes se concentran en las manos del abogado del estado y los jueces con jurisdicción sobre las tierras. El Informe sobre la Pobreza del Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de Recursos Internacional en la República Dominicana proponen expandir los recursos y servicios básicos de los indigentes





llevando a cabo una mejora urbana y el otorgamiento de títulos de propiedad de tierras en vecindarios urbanos de bajos ingresos. Estos pasos positivos se alinean con las metas y el nuevo plan estratégico de HFHI y abre oportunidades para que Hábitat para la Humanidad desempeñe un rol en el proceso.

### El rol de Hábitat

HFH Latinoamérica y el Caribe han dado prioridad a la inversión en la financiación y servicios de consultoría relacionados con proyectos de normalización del régimen de propiedad y otorgamientos de títulos de propiedad en República Dominicana y Haití. Éste también será un proyecto piloto para la defensa de la causa.

El rol de Hábitat será determinado por las necesidades locales y nacionales institucionales. Puede incluir la ejecución directa de partes de los procedimientos para el otorgamiento de títulos de propiedad de las tierras, el establecimiento de contactos con los interesados locales y nacionales, la promoción de cambios de varias formas, la consultoría técnica a las comunidades locales u otros interesados (entre ellos, los que participan en las etapas actuales de otorgamiento de títulos de propiedad), la capacitación y la movilización de voluntarios.

### Proyecto de normalización de tierras en la República Dominicana

El proyecto en la República Dominicana tendrá lugar por tres años y sus objetivos principales son:

- garantizar que una gran cantidad de familias sean atendidas por medio de una normalización del régimen de propie-

dad y el otorgamiento de títulos de propiedad exitosos; y

- ayudar a eliminar las barreras a una vivienda digna.

Los esfuerzos de Hábitat para establecer contactos y defender la causa nacionalmente ya han abierto puertas a propietarios de tierras públicos y privados, comunidades y ONG claves que están interesados en ayudar con el proceso de normalización y cambiar los procedimientos existentes. Por ejemplo, CEA, la cual posee tierras en todo el país, ya ha solicitado a HFH de la República Dominicana (HFHDR) que inspeccione y haga una propuesta para legalizar el régimen de propiedad. En la barriada central de la ciudad de Santo Domingo, organizaciones comunitarias y el Grupo Viccini, que han sido parte de un conflicto judicial por décadas, están interesados ahora en llegar a acuerdos para normalizar los derechos de propiedad sobre la tierra y HFHDR facilitará el proceso. En San Juan de la Maguana, una pequeña ciudad rural, HFHDR ha obtenido la aprobación de los propietarios para normalizar los derechos de propiedad de las familias que están asentadas en su área.

### Los componentes del proyecto

Los siguientes son los cuatro componentes de los proyectos que Hábitat está promoviendo:

1. **Recopilar datos sobre la propiedad extraoficial existente**
  - A. *Compile and analyze data related to the property:* para identificar la magnitud del problema en dos niveles:
    - macro: compilar, revisar e investigar el mapeo de datos relacionado con la propiedad y estudiar los

Continúa en página 16

## Cómo lograr el acceso a los derechos de propiedad en la República Dominicana: La nueva iniciativa de Hábitat para la regularización del régimen de propiedad

Continuación de la página 15

problemas legales y técnicos de las áreas piloto.

- de propiedad individual: compilar, revisar e investigar datos relacionados con la propiedad y documentos que mapean cada propiedad, así como el perfil socio-económico de los beneficiarios (para identificar los indicadores de la línea de base).

B. *Identificar los obstáculos e ineficiencias:* identificar los requisitos legales, las prácticas administrativas y la papelaría que representan costos ineficientes para los usuarios tanto en tiempo como dinero y clasificar: 1) las “barreras suaves” que se pueden superar por medio de procesos y alianzas operativos alternativos, entre ellos conflictos que se pueden resolver posiblemente en el área; 2) las “barreras estructurales” que requieren reformas del marco regulador, administrativo y legal.

**2. Poner en práctica proyectos piloto sobre normalización de tierras y otorgamiento de títulos:** se dará prioridad a dos sitios con los interesados, y el proceso de convertir una tenencia extraoficial a derechos de propiedad formales tendrá lugar para unas 1.000 familias. Se adoptarán procesos claros y simples para permitir y apoyar la mejora.

**3. Formar capacidades:** identificar y analizar los interesados, obtener el respaldo de redes/comunidad/propietarios; dictar talleres y organizar asambleas; y supervisar la velocidad, la facilidad y los costos del proceso de normalización.

**4. Defender la causa, documentar y comprender las legislaciones:** se deben evaluar las políticas y los programas en el Congreso y el gobierno ejecutivo así como las necesidades de una nueva legislación, administración y regulación. Los líderes políticos y las principales instituciones afines se contactarán para dirigir propuestas y se impartirá capacitación a los dirigentes comunitarios como posibles defensores de los derechos de propiedad.

Además, buscaremos más recursos dominicanos e internacionales para perseguir este proyecto en una escala mucho mayor.

### Conclusiones

No hay un camino simple para las reformas. Éstas dependen básicamente del contexto nacional, el compromiso del poder político, la naturaleza de la situación del régimen de propiedad y los recursos financieros y técnicos.

HFH enfrenta este desafío combinando tanto una metodología de programa (que brinda soluciones directas) con un enfoque de defensa de la causa (enfocado en influenciar políticas y procedimientos públicos, organizar debates e invertir).

### El proceso requiere:

- conocimiento inicial del problema y las oportunidades
- recursos financieros y técnicos para el inicio
- vínculos comunitarios y la disponibilidad de una amplia variedad de participantes de todos los niveles de la sociedad
- apoyo político, reformas institucionales y la formación y el fortalecimiento de capacidades institucionales.

### Los enfoques claves para la normalización de tierras que Hábitat está usando en la República Dominicana incluyen los siguientes:

- Escala: tomar grandes extensiones de áreas informales de interés de una vez.
- Aprovechar por completo los recursos existentes: líderes elegidos por la comunidad así como grupos que componen la “organización comunitaria” son los principales interesados y deben participar. Este enfoque usa todos los recursos y materiales institucionales existentes, como el catastro de Jurisdicción de Tierras, la documentación de entidades públicas y privadas, junto con datos y normas de la comunidad.
- Campañas de campo: mapeo comunitario; movilización de voluntarios nacionales e internacionales y líderes jóvenes para ayudar con la inspección; la resolución de conflictos y la compilación de datos relacionados con la propiedad.
- La formación de la capacidad legal: por medio de talleres y asambleas informativas que eduquen a las familias sobre los materiales y procesos simples, proactivos y de bajo costo para la normalización.
- Investigar y acortar las brechas relacionadas con el sexo, como el derecho de las mujeres casadas-separadas de tener el 100 por ciento de los derechos sobre la tierra que ocupan como jefas de familia.
- La defensa de políticas a favor de los indigentes en cuestiones de tierras y el trabajo con las personas/instituciones actuales que toman diferentes medidas para encontrar soluciones ganadoras para todas las partes.

El Foro Urbano Mundial en Vancouver, Canadá, ofreció una gran oportunidad para otros debates sobre las políticas, las estrategias y las herramientas relacionadas con las tierras. Los organismos internacionales han demostrado gran interés en este tema, como el BDI para América Latina/el Caribe, el Banco Mundial, las Naciones Unidas y otros.

Esperamos ofrecer una interesante monografía, basándonos en este proyecto en la República Dominicana, con el fin de alentar a otros programas de HFH a que aborden eficazmente la problemática del régimen de propiedad y logren un amplio impacto mundial. 🏠

*Maria Luisa Zanelli es la Coordinadora del programa para el Caribe en HFH América Latina/el Caribe. Caroline Kroeker es la Directora Regional del Caribe.*



# Régimen de propiedad legal en México: Una entrevista con el Dr. Alfonso Iracheta

por Manuel Mancuello

**E**n América Latina, la falta de un régimen de propiedad legal de la tierra es un importante obstáculo para dar a las familias de bajos ingresos préstamos de vivienda, subsidios y, por consiguiente, la oportunidad de tener una nivel de vida digno.

Esta situación tiene una importancia especial en México, donde dos tercios de la tierra en la mayoría de los límites de la ciudad se designan como propiedad colectiva de acuerdo con el sistema ejidal.<sup>1</sup> Por ello, el tercio restante de la tierra, el cual es de propiedad privada o estatal, es lo que queda para la urbanización periférica de bajos ingresos que cada vez ocupa más y más tierras.

El Dr. Alfonso Iracheta Cenecorta habló recientemente con Hábitat para la Humanidad con el fin de dar una perspectiva sobre este fenómeno. El Dr. Iracheta es el coordinador del Programa de Estudios Urbanos y Ambientales en el Colegio Mexiquense, AC, un instituto de investigación que ofrece una educación de posgrado en ciencias sociales y humanidades. También es el coordinador de la Red de Ciudades Mexicanas para la Sustentabilidad, un miembro del Consejo de Vivienda Nacional, y ha estado trabajando con problemas del régimen de propiedad por 25 años.

Algunos estudios indicaron que los asentamientos informales ocupados por los indigentes en general consisten en el 60 por ciento de tierras ejidal y el 40 por ciento de tierras privadas. Otros indican que esta relación se aproxima más a 50-50.

En México, donde la urbanización ha ocurrido a un ritmo vertiginoso, entre cinco y seis de cada diez familias que se mudan a una ciudad o intentan asentarse en un lugar distinto de su residencia original, lo deben hacer ilegalmente porque no tienen acceso a una vivienda legal en condominios, subdivisiones, etc.

## **Falta de reservas de viviendas legales: la causa de origen del problema**

No hay una reserva de tierras urbanizadas legales, por decir así, para la gente que gana tres veces menos que el salario mínimo, dice el Dr. Iracheta, resumiendo el problema principal. Si existe, hay pocas viviendas y están lejos y la demanda es abrumadora.

Como el precio de un terreno legal en cualquier periferia urbana excede por completo lo que pueden pagar, ¿qué hacen las familias por debajo de este nivel de ingresos?

La cruel realidad es que no tienen opciones para adquirir viviendas legales. Entonces, ¿adónde van estas familias? De acuerdo con el Dr. Iracheta, “a los asentamientos o mercados siempre en expansión del campo, donde encontrarán a alguien dispuesto a ofrecerles una alternativa informal, irregular o ilegal”.

“El estudio efectuado para el Banco Mundial en el año 2000 demostró que la reserva de viviendas no incluye los lotes o las casas legales para las familias que ganan tres veces el salario mínimo o menos, lo cual describe el 75 por ciento de los mexicanos”, explica el investigador.

Toda la edificación de viviendas legales, ya sean institucionales o privadas, está designada para las personas con ingresos más altos. Las personas asalariadas con un ingreso familiar con menos de tres salarios mínimos, aunque hagan sus aportes obligatorios al Instituto de Vivienda del gobierno, a menudo viven en condiciones anormales porque el precio de toda la reserva de viviendas legales está fuera de su alcance. En consecuencia, terminan subsidiando el segmento de bajos ingresos que gana más de tres veces el salario mínimo.

No importa cuán resueltos están en buscar una casa legal, o cuántas puertas golpeen en las compañías de promoción inmobiliaria social u organizaciones públicas, las personas de bajos ingresos no encuentran nada porque no hay nada que encontrar.

## **Problema para algunos, solución para otros**

El régimen de propiedad ilegal o irregular se ha convertido en una solución para millones de mexicanos que no tienen opciones legales.

El reciente estudio de “Infomarkets” realizado por el Lincoln Institute of Land Policy en Brasil, Venezuela, Argentina y México confirma que las personas tienden a comprar tierras con la intención de quedarse. De este modo, no tiene un claro concepto del valor de intercambio y la propiedad misma ocupa un lugar menos importante. Lo que es más primordial es el acceso a los servicios y

Continúa en página 18

## Régimen de propiedad legal en México: Una entrevista con el Dr. Alfonso Iracheta

Continuación de la página 17

la seguridad de la tenencia, la garantía de que nadie los va a desalojar.

Estas ocupaciones informales o irregulares brindan ventajas a muchos porque la mayoría de la gente en las zonas urbanas irregulares de México no compran su tierra como inversión (para un capital tangible o la venta

---

LA MAYORÍA DE LAS PERSONAS EN LAS ZONAS URBANAS IRREGULARES DE MÉXICO NO COMPRAN SU TIERRA COMO INVERSIÓN SINO QUE ESTABLECEN UNA RESIDENCIA PERMANENTE. EN CONSECUENCIA, LAS CASAS ABARROTADAS DE GENTE, LAS TRANSACCIONES INFORMALES O INTERMITENTES A MENUDO SON LA SOLUCIÓN PARA MÁS DEL 70 POR CIENTO DE MEXICANOS.

---

futura) sino más bien para establecer una residencia permanente.

En consecuencia, las casas abarrotadas de gente, las transacciones informales como las herencias de tierras legales, tienden a ser la solución para más del 70 por ciento de los mexicanos. Tanto es así, que estas formas de conseguir el régimen de propiedad urbana se está convirtiendo, o ya se ha convertido, en el medio prevaliente para adquirir una casa y crear una ciudad.

### Soluciones a largo plazo

Alfonso Iracheta sugiere que cualquier esperanza de aplicar soluciones de vivienda a largo plazo depende de reformas en tres áreas: la oferta, la demanda y el apoyo institucional.

1. En términos de oferta de tierras, el gobierno debe crear condiciones en las cuales el segmento paupérrimo del país tenga acceso a tierras urbanizadas que observen los principios de planificación urbanística. Esto es posible pero conlleva una visión integrada en la cual parte de los impuestos recolectados de la industria inmobiliaria oficial estén redestinados a establecer tierras para compradores de bajos ingresos.

2. En términos de demanda, es necesario:

a) Crear un sistema coordinado de subsidios nacionales o estatales. De acuerdo con el Dr. Iracheta, "Muchos subsidios existen pero no están coordi-

nados y provienen de varias fuentes. Por ejemplo, una familia puede recibir un pequeño subsidio que ciertamente los ayuda pero si el dinero estuviera combinado con otros subsidios municipales, gubernamentales o privados, esto haría una diferencia".

b) Promover ahorros anticipados. La gente puede ahorrar pero no tienen los medios para hacerlo apropiadamente. "Se debe formular un sistema de hipotecas adecuado al segmento de personas que construyen su casa en un periodo de 25 años. En este problema, la clave está en adaptar el crédito basándose en la capacidad de pago, es decir, diseñar el proceso en términos de cuánto yo (el cliente) puedo pagar, en vez de cuánto usted (el banco) me quiera cobrar".

3. Las soluciones institucionales demandan:

a) Una reevaluación de la incorporación de tierras colectivas (ejidal) en el desarrollo urbanístico. "Esto conlleva reformas a las instituciones existentes, las cuales son ineficientes o sus esfuerzos están orientados en la dirección incorrecta. Por ejemplo, la Regulación de la Comisión para el Régimen de Propiedad ha intentado normalizar el régimen de propiedad por 30 años pero sólo ha logrado aumentar la irregularidad", declaró el Dr. Iracheta. Mediante acuerdos y el logro de un consenso con los propietarios de tierras y los promotores inmobiliarios, los gobiernos locales y los asentamientos organizados de viviendas deficientes, se podría crear una comisión intermedia para incorporar las tierras de acuerdo con la moderna ley agraria, la cual fue reformada en 1992 pero el marco institucional y la gestión ejecutiva todavía son anticuados e inapropiados.

b) Asentamientos menos aislados. "Las empresas y las entidades públicas que se propusieron construir 'x' cantidad de casas en una ciudad dada en general adquieren las tierras y construyen pequeñas casas en barrios cerrados, a 4 km de los centros urbanos, en áreas con poco sistema de tránsito público. Estas áreas a menudo no tienen acceso a los servicios regionales y universitarios, y se convierten en las barriadas del futuro", explica el investigador.

c) Adopción de un concepto de "macro desarrollo", según el cual cada ciudad decida deliberadamente dónde tendrá lugar la urbanización y dónde no, lo cual implica necesariamente la creación de medios para proteger las áreas que no están designadas para la promoción inmobiliaria. "Hacer todo lo posible para proteger las áreas que no están designadas para la promoción inmobiliaria", sugiere el Dr. Iracheta. "No



Jonathan Reckford, el Director Ejecutivo de Hábitat para la Humanidad, trabaja en el sitio con la comunidad Amercameca fuera del Distrito Federal.

3. Organizaciones sociales y constructores de viviendas sociales, como la coalición internacional Hábitat, Hábitat para la Humanidad y otras instituciones del sector privado que ayudan a personas de bajos ingresos a adquirir una casa.

4. Toda persona, como intelectuales y académicos, con un conocimiento sobre el tema y la capacidad de organizar y proponer nuevas ideas.

#### La función de Hábitat para la Humanidad

De acuerdo con el Dr. Iracheta, las organizaciones como Hábitat para la Humanidad deben:

1. Ayudar a coordinar los interesados locales y las familias de bajos ingresos en cada ciudad y formar una red de apoyo para demandar una oferta accesible de tierras.
2. Establecer una presencia social y política. Aclarar los compromisos con las Metas del Milenio y los objetivos definidos por el país, destinados a convertir las viviendas y la seguridad del régimen de propiedad en una realidad.
3. Convertirse en un recurso valioso para el gobierno, aumentar la reserva de viviendas y promover propuestas como las mencionadas a favor de las familias de bajos ingresos.

En este contexto, el Dr. Iracheta dijo por último que las iniciativas auspiciadas por organizaciones como Hábitat deben enfocarse en "la oferta de tierras con servicios a personas de bajos ingresos y crear una ciudad, un lugar con acceso a servicios públicos asequibles, lo cual es un nicho descuidado por el gobierno y el mercado". 🏠

*Manuel Mancuello es escritor de HFH en América Latina y el Caribe.*

<sup>1</sup> Un sistema ejidal es un proceso por el cual el gobierno promueve el uso de tierras comunales compartidas por la gente de la comunidad.

importa cuánto alguien desea construir en estas áreas, se deben fijar precios muy altos o acordar que no se puede edificar y ofrecer servicios integrales en aquellas áreas donde sí se permite construir. Invitar a todos los promotores inmobiliarios e interesados a crear una sinergia con respecto a la compra de tierras".

Estas medidas, junto con el negocio inmobiliario resultante y coordinadas en el contexto de un crecimiento a largo plazo en cada ciudad, llegarían lejos para liberar tierras que podrían ser asignadas a la construcción de viviendas de bajos ingresos y espacios públicos.

#### Los interesados principales

El Dr. Iracheta dice que el Consejo Nacional de la Vivienda es foro apropiado para estas soluciones, lo cual requiere la opinión de:

1. El gobierno nacional, por medio de la Comisión de Vivienda Nacional y la Secretaría de Desarrollo Social (responsable de la calificación de terrenos) y los institutos de vivienda municipales y estatales.
2. Promotores inmobiliarios organizados, provistos de una tecnología avanzada que construyan en la actualidad entre 400.000 y 500.000 unidades por año.

# Cómo superar los problemas de tierras en los Estados Unidos

por Karan Kennedy

“La tierra es un gran problema para cualquier filial en los Estados Unidos!”, exclama Mary Ann Durso de HFH del Condado de Collier. En el centro turístico de Naples, Florida, es particularmente difícil. “El año pasado”, explicó Durso, “los precios de la tierra se duplicaron. El precio de un terreno sin edificar es ahora de US\$200.000 el acre”.

El alto precio de los terrenos eleva el costo medio de una vivienda en el Condado de Collier a US\$504.000 mientras que el salario ganado promedio es de US\$26.000. Con una cantidad necesaria calculada de 30.000 unidades, las opciones de las familias de clase obrera son pocas. De acuerdo con Durso, muchas viven en casas rodantes que tienen moho y techos con goteras. Otras familias viven en una recámara rentada en la casa de otra persona, o en el lugar de trabajo. Las familias pagan tanto como el 80 por ciento de sus ingresos por un arrendamiento.



Para brindar soluciones de viviendas asequibles en el vecindario de Dallas, se construyeron 10 casas durante la Maratón de la Construcción (Build-a-Thon) AmeriCorps en 2004, organizada por HFH del área de Dallas.

## La realidad

Aunque el sur de Florida, junto con la Ciudad de New York y el sur de California, son mercados de altos precios, esta preocupante diferencia entre los costos de las casas y los ingresos ganados está afectando a muchas partes de los Estados Unidos. De acuerdo con el informe sobre Viviendas del Discurso Presidencial de 2005, publicado por el Joint Center for Housing Studies (Centro Conjunto de Estudios sobre la Vivienda) de Harvard University, “la cantidad de áreas metropolitanas donde el coeficiente precio de la casa

– ingreso promedio es al menos cuatro se ha mucho más que triplicado de 10 a 33 en los últimos cinco años”<sup>1</sup>. El informe continúa explicando que, del año 2000 al 2003, “la cantidad de grupos familiares de ingresos medios con pesadas cargas de los costos de las viviendas se ha disparado hasta casi un millón”<sup>2</sup>. Por consiguiente, el desafío para las familias de bajos ingresos es aún mayor.

Philip Wise de HFH del área de Dallas (Texas) confirma que los precios de los terrenos se han elevado notablemente en los últimos tres o cuatro años. Hay muchas razones, entre ellas la urbanización, el crecimiento económico y las dificultades existentes con las regulaciones que controlan la planificación urbanística y el uso de las tierras. Ya se ha construido en un terreno “fácil”, explicó Wise. Encontrar terrenos que estén cerca de los servicios y los lugares de trabajo de las personas demanda creatividad y resolución.

Las familias de bajos ingresos o hasta ingresos moderados son empujadas más y más fuera de los centros de la ciudad donde la vivienda y los terrenos son más asequibles. El informe de Harvard también indica que más de una quinta parte de los grupos familiares viven al menos 30 millas afuera en seis centros metropolitanos principales en los Estados Unidos.<sup>3</sup> Un estudio reciente de la Iniciativa de Mercados Urbanos de Brookings Institution calcula que el grupo familiar promedio de los EE. UU. gasta el 19 por ciento de su presupuesto en transporte.<sup>4</sup>

Al mismo tiempo, el informe de Harvard también destaca que el gobierno federal está “sometido a una presión fiscal” para recortar programas, en vez de ampliarlos.<sup>5</sup> Donna Golden, la Directora de HFHI para los programas de Vivienda y Desarrollo Urbano de los EE. UU. confirma que ha habido una disminución constante en el financiamiento disponible del Programa de Autoayuda de Oportunidades para Adquirir una Vivienda Propia (los subsidios SHOP, por su sigla en inglés), de 40 millones cuando éste empezó hace 10 años a 20 millones el año pasado. Además, el acceso de HFHI a este financiamiento que es específicamente para el terreno y la infraestructura ha caído del 60 por ciento a casi el 40 por ciento.

Ciudades en todo el país se están enfrentando con el hecho que las personas que proveen servicios esenciales no



RAUL RUBIERA

Debido a los altos costos de las tierras en algunas partes de los Estados Unidos, muchas familias viven en condiciones infrahumanas en casas rodantes.

pueden costear el valor de una vivienda en sus comunidades. La versión de 2004 de “Recibo de sueldo a recibo de sueldo: los salarios y el costo de la vivienda en Estados Unidos” del Center for Housing Policy (Centro para la Política sobre la

---

CIUDADES EN TODO EL PAÍS ESTÁN  
ENFRENTANDO EL HECHO DE QUE LAS  
PERSONAS QUE PROVEEN SERVICIOS  
ESENCIALES NO PUEDEN COSTEAR EL  
VALOR DE UNA VIVIENDA EN SUS  
COMUNIDADES.

---

Vivienda) indica que los oficiales de policía no son elegibles para la hipoteca de una casa de precio medio en 20 de los 25 mercados metropolitanos estudiados; los bomberos no son elegibles en 20 de los 25 mercados metropolitanos investigados; y los maestros de escuela primaria no son elegibles en 21 de los 25 mercados metropolitanos analizados.<sup>6</sup>

### Soluciones

Con la mayor presión en la brecha entre los ingresos ganados y el costo de la vivienda, corresponde a los gobiernos locales y las comunidades encontrar formas creativas de abordar el

problema. En el artículo destacado de marzo/abril 2006 de Multifamily Trends, B. Kreisler describe varios enfoques que las comunidades están adoptando,<sup>7</sup> entre ellos:

- La construcción de viviendas de alta densidad.
- Viviendas auspiciadas por los empleadores.
- Definición de la necesidad en términos de una “vivienda para la fuerza laboral” en vez de “asequible” para eliminar las percepciones negativas sobre las casas de bajos costos.
- El reconocimiento de la relación entre una vivienda asequible y el transporte.
- Programas de créditos fiscales para vivienda, promovidos por empleadores.
- La conversión de espacio residencial no tradicional, como bodegas, escuelas e iglesias.
- La construcción en parcelas para repoblar o antiguas zonas industriales que se pueden reedificar, instalaciones industriales y comerciales donde la expansión o la reconstrucción se complica debido a problemas ambientales.
- La racionalización y la emisión de permisos locales por vía rápida, y procesos de las juntas de apelación de urbanización.
- El desarrollo de comunidades de ingresos mixtos por medio de proyectos conjuntos públicos, privados y benéficos.

### Los enfoques de Hábitat

Tanto HFH del Condado de Collier como de Dallas están usando muchas de estas estrategias y otras más para mantener el objetivo de construir tantas como 100 casas por año.

El Condado de Collier está dirigiendo cinco proyectos de construcción (todos en distintas etapas y usando diferentes enfoques). Durso dice que “No se necesita construir 100 casas por año sin un montón de planificación anticipada”. Aunque un proyecto está en espera debido a las restricciones locales sobre la construcción de caminos, los otros continúan progresando. La buena noticia es que la filial cuenta con socios de fe, voluntarios, financiamiento y terrenos comprados en forma temprana por una enérgica junta que estaba mirando hacia el futuro.

### Las estrategias para aprovechar al máximo estos recursos incluyen:

- Construir dos chalets conectados y planificar construir también cuatro chalets conectados.
- Colaborar con constructores sin fines de lucro para una construcción de uso mixto.
- Cooperar con el condado, accediendo a los Subsidios de Bloques de Construcción Comunitarios.
- Presentar solicitudes, en nombre de las familias, para diversos subsidios del gobierno federal o del estado para mantener la hipoteca a US\$600 por mes.
- Buscar enérgicamente nuevas oportunidades de comprar o adquirir terrenos, usando las conexiones de los miembros de la junta que son expertos en el tema.

Continúa en página 22

**HFH Dallas tiene tres estrategias principales:**

- Proyectos conjuntos con promotores inmobiliarios comerciales para construir comunidades de ingresos mixtos.
- Proyectos conjuntos con la ciudad para terrenos de bancos que la ciudad ha ejecutado debido a gravámenes fiscales y está dispuesta a vender a Hábitat a precios reducidos.
- La cooperación con la secretaría de vivienda pública, la Secretaría de Vivienda de Dallas, financiada por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los EE. UU., para construir casas Hábitat en terrenos de la secretaría.

En 2005, se otorgó a HFH del área de Dallas el Premio Clarence Jordan, uno de los galardones a los Pioneros en Excelencia para las filiales estadounidenses, por su función en

---

EN 2005, SE OTORGÓ A HFH DEL ÁREA DE DALLAS EL PREMIO CLARENCE JORDAN POR SU FUNCIÓN EN GREENLEAF VILLAGE, UNA CONSTRUCCIÓN DE 305 CASAS DE INGRESOS MIXTOS EN UN ÁREA QUE HABÍA ESTADO OCUPADA POR UN PROYECTO DE VIVIENDA PÚBLICO QUE FRACASÓ.

---

Greenleaf Village, una edificación de 305 casas de ingresos mixtos en un área de Dallas que había estado ocupada por un proyecto de vivienda público que fracasó en la década de los cincuenta.

La construcción Greenleaf Village fue una colaboración pública, privada y de organizaciones sin fines de lucro, entre ellas HFH del área de Dallas, la Dallas Neighborhood Alliance for Habitat, la ciudad de Dallas, la Secretaría de Vivienda de Dallas y KB Home/American CityVista (promotores inmobiliarios comerciales).

La Secretaría de Vivienda de Dallas vendió 68 acres de tierra para la construcción, los caminos y la infraestructura. KB Home edificó 205 casas que fueron vendidas a propietarios de ingresos medios y HFH del área de Dallas construyó 100 casas para los propietarios que ganaban entre el 25 y 50 por ciento de los ingresos familiares promedio del área.

Transformar un proyecto de vivienda parcialmente abandonado, en decadencia, en una zona racialmente discriminada, con una alta tasa delictiva, en una comunidad pujante con familias de una mezcla de orígenes y niveles de ingresos diversos no fue una tarea fácil. Philip Wise, un ex presidente de la filial, reconoció que el proyecto necesitaba escala y el amplio apoyo comunitario para tener éxito: “Un proyecto de al menos este tamaño y esta visibilidad fue fundamental si debíamos superar la percepción negativa de comprar una nueva casa rodeada por viviendas públicas”, dijo Wise.

Uno de los mayores desafíos fue reconciliar las diferencias en la cultura de la organización entre la Secretaría de

Vivienda de Dallas y el promotor inmobiliario privado. El primero, Centex, retiró el proyecto después de dos años de planificación debido a las demoras, los aumentos de costos y la frustración de trabajar con la Secretaría, la cual todavía funcionaba bajo el peso de años de cambio de dirigentes y la falta de responsabilidad. Con el compromiso de la Secretaría de cambiar su cultura y operaciones para acomodar un proyecto conjunto de una organización benéfica y el sector privado, Wise pudo encontrar otro socio privado en KB Home y American CityVista.

Una monografía de este exitoso proyecto está redactada en el catálogo de los Pioneros en Excelencia 2004 (a disposición en PartnerNet).<sup>8</sup> Sin embargo, algunos de los factores fundamentales para el éxito fueron los siguientes:

- Flexibilidad en el diseño de las casas. HFH del área de Dallas modificó su diseño de casas para mezclarse con la vivienda más costosa construida por KB Home.
  - Uso de fondos públicos para apalancar el apoyo privado. HFH del área de Dallas pudo apalancar los patrocinios de casas de comunidades de fe, compañías, fundaciones y grupos cívicos con fondos gubernamentales, entre ellos el financiamiento SHOP y CHDO.
  - Un mercado enérgico y un perfil alto. HFH del área de Dallas lanzó el proyecto con la construcción intensiva de 25 casas, lo que movilizó los esfuerzos de 10.000 voluntarios. Las casas se comercializaron activamente en centros de empleo y dirigentes y miembros de comunidades de fe del área y el público mediante una campaña integral en los medios de comunicación.
- Los resultados positivos del proyecto fueron muchos. He aquí algunos de ellos:
- Una construcción de nuevas casas unifamiliares por un valor de US\$40 millones en un vecindario donde no había hecho una edificación importante en los últimos 30 años.
  - Mejor calidad de vida, acceso a servicios y crecimiento económico. El financiamiento para la construcción de dos parques fue donado por dos patrocinadores. Los residentes tienen acceso a escuelas, centros recreativos y empresas. Como resultado del proyecto, el valor de mercado de las empresas comerciales también ha aumentado porque nuevas tiendas han abierto en el centro de compras local.
  - Una asociación de propietarios que supervisa el mantenimiento de los parques y los vestíbulos de los servicios de la ciudad, entre ellos las patrullas de policía montada de Dallas.
  - La racionalización de los procesos de construcción de la ciudad. En respuesta a los problemas y las demoras causadas por la ciudad de Dallas, la Alcaldesa reunió un grupo de trabajo sobre viviendas asequibles para la clase trabajadora, lo que resultó en recomendaciones específicas para el servicio del proyecto, el montaje y uso de la tierra, los programas existentes, financiamiento y colaboración con promotores inmobiliarios comerciales y sin fines de lucro.
  - Un modelo para el desarrollo futuro dentro de Dallas y

## Legados

Continuación de la página 4

situación sus propias habilidades y experiencia, todo con la intención de transformar comunidades en forma más completa. Creemos, por supuesto, que las viviendas dignas sientan las bases en las cuales las familias pueden prosperar y planificar y esperar y crear un mejor futuro. Sin embargo, una vivienda segura requiere la tenencia segura de la tierra también, y una no es excluyente de la otra. Queremos promover el acceso a las tierras pero también a los servicios públicos, a condiciones de vivienda digna en el sentido más amplio de la frase.

Fui muy afortunado de visitar Gana el año pasado y vi de primera mano la permanencia resultante cuando tanto la vivienda como el título de propiedad de las tierras son el resultado de una sola solución. Me encontré con Bernard Botwe y su esposa Joanna. Ellos, junto con sus dos hijos, fueron los primeros propietarios de Hábitat para la Humanidad en el país. Ahora, dieciocho años más

tarde de sus humildes comienzos en su hogar de Hábitat para la Humanidad, Bernard trabaja como administrador en un hospital y está progresando en su carrera, lo cual es un excelente ejemplo, creo yo, de la diferencia que una tenencia segura y un techo digno y asequible puede hacer en las vidas de las familias.

En todo este ejemplar de “El Foro”, usted podrá leer más sobre los distintos problemas relacionados con las tierras y cómo ellos se relacionan con el trabajo de Hábitat en todo el mundo, entre ellos los costos de las tierras, la defensa de la causa y los derechos de propiedad. Estamos transformando vidas, no sólo edificando casas dignas y simples sino también facilitando el acceso a condiciones de vivienda dignas porque ofrecemos soluciones de vivienda dignas, de las cuales la seguridad del régimen de propiedad es una parte fundamental. 🏠

*Jonathan Reckford es el Director Ejecutivo de Hábitat para la Humanidad Internacional.*

otras ciudades. Los alcaldes, los concejales y los promotores inmobiliarios comerciales y sin fines de lucro de 20 ciudades han recorrido Greenleaf Village. Líderes comunitarios en Dallas han elegido otras tres comunidades de interés para proyectos de reedificación similares.

Wise reconoce que otro factor para el éxito es el hecho de que HFH del área de Dallas tiene un historial comprobado de 18 años y es el séptimo constructor de viviendas más grande de la ciudad de Dallas. Es evidente que la escala y experiencia son vitales para hacer participar a todos los interesados. Por último, tanto Wise como Durso estarían de acuerdo en que el factor más importante es el liderazgo, una junta local con gente resuelta, refinada, informada y creativa. 🏠

*Karan Kennedy es Directora de Proyectos Internacionales de HFHI.*

<sup>1</sup> Joint Center for Housing Studies de Harvard University, “The State of the Nation’s Housing 2005” Compendio, p. 2. Véase el sitio [www.jchs.harvard.edu/publications/markets/son2005/son2005\\_executive\\_summary\\_bw.pdf](http://www.jchs.harvard.edu/publications/markets/son2005/son2005_executive_summary_bw.pdf)

<sup>2</sup> Ibid., p. 4

<sup>3</sup> Harvard, p. 3.

<sup>4</sup> The Brookings Institution, Iniciativa de Mercados Urbanos, enero de 2006, “The Affordability Index: A New Tool for Measuring the True Affordability of Housing Choice,” p. 2. ([www.brookings.edu/metro/umi/pubs/20060127\\_affindex.htm](http://www.brookings.edu/metro/umi/pubs/20060127_affindex.htm))

<sup>5</sup> Harvard, p. 4.

<sup>6</sup> Barbara J. Lipman, “Paycheck to Paycheck: Wages and the Cost of Housing in the Counties, 2004”, Center for Housing Policy, pp. 15–45. ([www.naco.org/Content/ContentGroups/Publications1/Surveys1/Housing2/paychecktopck.pdf](http://www.naco.org/Content/ContentGroups/Publications1/Surveys1/Housing2/paychecktopck.pdf))

<sup>7</sup> B. Kreisler, “Marking Workforce Housing Work”, Multifamily Trends, marzo/abril 2006, Feature, pp. 1–4. ([www.uli.org](http://www.uli.org))

<sup>8</sup> Hábitat para la Humanidad Internacional, “Pioneers in Excellence, 2004 Awards,” pp. 15–26.



“El Foro” está disponible en inglés, español y portugués en línea en: <http://partnernet.habitat.org/intradoc/groups/hfhi/documents/periodicals/theforum.hcsp>

Para acceder a “El Foro”, tendrá que conectarse con PartnerNet ingresando su nombre de usuario y contraseña. Si no se registró en PartnerNet, puede hacerlo siguiendo estos simples pasos:

1. Cuando haga clic en uno de los enlaces de “El Foro”, pasará a la portada de PartnerNet. En el casillero azul a la derecha de la pantalla, haga clic en “Click Here to Register” (Haga clic aquí para registrarse). (También en español)
2. Acepte las condiciones enumeradas para los usuarios de PartnerNet al pie del documento “Uso de PartnerNet”.
3. Llene el formulario y cree su nombre de usuario y contraseña al pie del formulario.
4. Haga clic en el botón “Registrar” al pie del formulario.
5. Recuerde su nombre de usuario y contraseña para acceder fácilmente la próxima vez que se conecte con PartnerNet. Una vez ingresados su nombre de usuario y contraseña en el sistema, no tendrá que actualizarlos.

Si tiene ideas, sugerencias u opiniones sobre “El Foro,” por favor envíelos a la dirección de correo electrónico, [TheForum@habitat.org](mailto:TheForum@habitat.org). ¡Nos interesa escuchar sus comentarios!

¡Felicitaciones! Por más de siete años he trabajado en Hábitat para la Humanidad Kenia y ningún artículo de la “Actualización de Filiales Internacionales” ha llamado más mi atención que “El Foro” lo ha hecho hoy. Lo he leído y releído. Es más estratégico, amplio, claro, apasionante y perceptivo porque indica claramente la futura dirección de la organización, a diferencia del simple “informe tradicional”. Mantengamos este espíritu y poco después Hábitat para la Humanidad nunca volverá a ser el mismo.

Excelente trabajo, y mi saludo especial al Director Ejecutivo y la Junta de Directores Internacional de HFHI, quienes creo que son los cerebros detrás de esta nueva dirección.

Que Dios los bendiga cuando recorran el camino para ayudar a las familias eliminando las viviendas deficientes, lo cual ahora parece mucho más una realidad que un sueño.

—Linus M. Nthigai, funcionario de campo, HFH Kenia

Me encanta realmente la revista “El Foro”. Da una increíble percepción sobre nuestro trabajo. ¡Sigán haciendo tan buen trabajo!

—Mirjam Pronk, especialista en construcción, HFH Surinam

### Un vistazo a los problemas del régimen de propiedad en Asia y el Pacífico

Continuación de la página 8

persona objete la importancia de una tenencia segura de las tierras para aliviar la pobreza. “Aunque muchas formas de tenencia de recursos son importantes, el régimen de propiedad (los derechos sobre la tierra misma) a menudo es el bloque de construcción más importante de la prosperidad para los indigentes (Klaus Deininger et al. 2003). Esto se debe a que los derechos sobre la tierra sostienen la mayoría de los otros derechos a los recursos, excepto los marítimos de costa afuera. Sin la seguridad del régimen de propiedad, es difícil pensar que podrán generar riquezas de la naturaleza”<sup>4</sup>. 🏠

*Wong Hiew Peng es un escritor/editor de HFH en Asia y el Pacífico.*

<sup>1</sup> En junio de 2001, se convocó una sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en New York para una revisión y evaluación generales de la puesta en práctica de la Agenda de Hábitat. Las Naciones Unidas-HÁBITAT realizaron varias reuniones regionales para preparar la sesión especial. El documento de Asia-Pacífico resultante de la reunión regional celebrada en Hangzhou, China, en octubre de 2000.

<sup>2</sup> En 1996, 171 gobiernos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (HÁBITAT II) en Estambul, Turquía, adoptaron la Agenda de Hábitat que se propone brindar un techo apropiado a todas las personas y desarrollar asentamientos humanos sustentables.

<sup>3</sup> Documento presentado en la reunión del Grupo de Expertos sobre la Seguridad del Régimen de Propiedad: New Legal Frameworks and Tools in Asia and the Pacific in Bangkok, diciembre. 8–9, 2005. La reunión fue organizada en forma conjunta por la Federación Internacional Agrimensores, NU-HÁBITAT, el Banco Mundial y la Comisión Social y Económica para Asia y el Pacífico de las NU.

<sup>4</sup> De “Population, Health and Human Well-Being”, un team del World Resources Institute. Visite el sitio <http://population.wri.org>.



STACEY SCHULTZ

Los dirigentes comunitarios participan en un pequeño debate grupal en Kisii durante una sesión de capacitación, conducida por HFH Kenia para hacer participar a las personas en la misión de Hábitat para proporcionar viviendas simples, dignas y asequibles por medio de un proceso simple y participativo, el Plan de Viviendas de Bajo Costo Tujenge Nyumba. La capacitación fue financiada por un micro subsidio del departamento de Capacitación Mundial de HFHI.

### La historia de una propietaria de Hábitat en Camboya

Continuación de la página 10

de interés mensual de US\$30 para que su marido pudiera trabajar como taxista.

Sophea abrió una pequeña tienda fuera de su casa para vender agua, hielo y pequeñas botanas a otras personas en el poblado.

En abril de 2005, el esposo de Sophea la abandonó y ella tuvo que ocuparse de cancelar el préstamo de usura por sí misma. Pero, a fines de 2004, Hábitat para la Humanidad llegó a Sen Sok. “Ellos cancelaron mi préstamo y recuperé mi garantía, la cual consistía en la tenencia de mi tierra”, dijo. “Pude cancelarlo sin intereses adicionales”.

Luego, ella pudo tomar un préstamo no lucrativo para construir una vivienda para su familia. Sophea y sus dos hijas más pequeñas, Sophanry, 6, y Theavy, 8, están viviendo ahora en una casa recién edificada, provista por Hábitat para la Humanidad. “Estoy muy contenta y agradecida de haber recuperado mi título de propiedad de mi tierra y construido mi casa simple y digna”, declare. “Una casa donde mis hijos y yo podemos estar seguros”. 🏠

*Charmaine Brett es una funcionaria del programa de voluntarios, comunicaciones y desarrollo de recursos de HFH Camboya.*