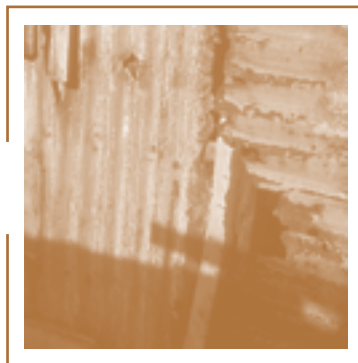
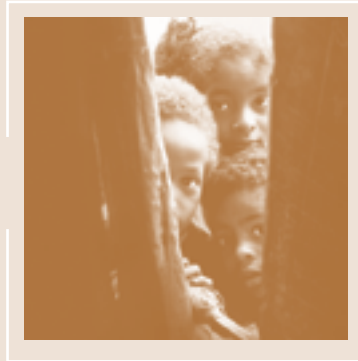


Causas de la

# **vivienda inadecuada**

en América Latina y el Caribe



*Investigadora/escritora: Jennifer Duncan*

## Introducción



Los voluntarios de Hábitat para la Humanidad alrededor del mundo han descubierto que tomar un martillo o mezclar concreto puede hacer una diferencia tangible en su propia vida y en la de alguien más. Mediante el apoyo de esos voluntarios y colaboradores, miles de familias han descubierto una oportunidad en una nueva vida, libre de las viviendas infrahumanas que una vez los ligaron a la pobreza. Conforme crece el movimiento de Hábitat para la Humanidad en toda América Latina y el Caribe, hemos visto el sueño de una mejor vida llegar a un número cada vez mayor de personas.

Durante casi tres décadas de ayudar a las familias de bajos ingresos a entrar en sus propias viviendas simples y dignas, frecuentemente nos hemos preguntado si lo que hacemos es suficiente. Algunas veces parece que tratar de eliminar las viviendas infrahumanas simplemente construyendo casas es como tratar de curar una enfermedad con una caja de vendajes.

Cada familia que vive en una vivienda infrahumana puede contar una historia única sobre las circunstancias que los llevaron ahí. Las guerras o los desastres naturales; el subempleo o la falta de educación adecuada; el alto precio de los terrenos o la migración hacia áreas urbanas en la búsqueda de una mejor vida—cada historia es diferente. Pero cuando escuchamos la historia de cada familia, comenzamos a reconocer patrones.

Y es al reconocer esos patrones que nos damos cuenta que necesitamos examinar las causas de las viviendas infrahumanas para poder abordar realmente el problema.

Este estudio es un paso hacia el entendimiento de las causas subyacentes de la vivienda infrahumana en América Latina y el Caribe. Le invitamos a leer esta información, y a compartirla con otros que la puedan encontrar útil. Pero, sobre todo, le invitamos a ayudarnos a cambiar la realidad que esta información representa.

*Steve Little*  
*Director de Comunicaciones*  
*Hábitat para la Humanidad América Latina y el Caribe*



El informe consta de cuatro secciones. **La primera describe la naturaleza de la vivienda infrahumana en América Latina y el Caribe y sus efectos en la vida de los pobres.** Esta sección comienza con una introducción a la pobreza, los bajos ingresos y el desempleo en los países de América Latina y el Caribe, se refiere a las tendencias hacia la urbanización de la pobreza, después resume el grado y los efectos de la vivienda infrahumana en América Latina y el Caribe. **La segunda sección habla sobre las causas de la vivienda infrahumana,** incluyendo, (A) pobreza, bajos niveles de ingresos y desempleo, (B) falta de acceso a terrenos, (C) restricciones en la suplencia de vivienda, (D) urbanización, (E) derechos inciertos de la propiedad y vivienda, (F) políticas o marcos reguladores de trabajo ineficientes elaborados por el gobierno, (G) desplazo de personas a través de desalojos planificados, desastres naturales y guerras, y (H) carencia de financiamiento. **La tercera sección resume lo que están haciendo actualmente las organizaciones multinacionales y gobiernos extranjeros,** organizaciones no gubernamentales internacionales, gobiernos locales y nacionales, y el sector privado para con este problema. **La cuarta sección contiene conclusiones y recomendaciones.**



## La naturaleza y los efectos de la vivienda infrahumana en América Latina y el Caribe



***El estatus de la vivienda de bajos ingresos difiere entre los países y regiones de América Latina y el Caribe, haciendo difícil la generalización. Sin embargo, algunas tendencias aplican a toda el área.***

### **A. Pobreza, bajos ingresos familiares y desempleo**

El contexto de la vivienda inadecuada en América Latina y el Caribe no se puede extraer fácilmente de una historia de pobreza en aumento. Mientras que 136 millones de gente pobre vivían en países de AL/C en 1980, esta cifra aumentó a 204 millones en 1997 ([www.aciamericas.coop](http://www.aciamericas.coop)). Una tercera parte de toda la gente en AL/C vive en pobreza, y 15 por ciento (90 millones) vive en pobreza extrema. La pobreza se exagera en áreas rurales: en el 2002, el 64 por ciento de las personas en las áreas rurales en AL/C vivían por debajo de la línea de pobreza, una cifra que aumentó en términos absolutos y relativos desde 1980 (International Fund for Agricultural Development 2002: 2). Entre 1971 y 1998, 17 de los 18 países mostraron una disminución neta en el ingreso familiar real, el empleo, o ambos ([www.aciamericas.coop](http://www.aciamericas.coop)). De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, la tasa de desempleo en AL/C en 1999 fue del 9.5 por ciento, aún más alta que durante el clímax de la crisis de la deuda externa en los 1980s.

### **B. Urbanización de la pobreza**

Una de las tendencias más importantes en América Latina y el Caribe en los últimos 40 años ha sido el movimiento de los pobres de las áreas rurales hacia las áreas urbanas, y el consecuente crecimiento de asentamientos de vivienda informal en las ciudades. Setenta y cinco por ciento de la población total de América Latina actualmente vive en áreas urbanas (comparado con menos del 50 por ciento hace 40 años) (Salazar Cruz 2002: 4, Center for Urban Development Studies 2000: 91). La Ciudad de México provee un ejemplo asombroso de esta tendencia:

en los años 50 aproximadamente 330.000 personas vivían en las afueras de la ciudad, una cifra que para el principio de los 90s alcanzó aproximadamente 9.5 millones (Salazar Cruz 2002: 4). En Bogotá, la población aumentó de 1.7 millones en 1964 a 6 millones al final de los 90s (Gilbert 1998: 2). Los factores contribuyentes al movimiento masivo hacia las ciudades en América Latina incluyen el desarrollo de redes de transporte, una creciente disparidad en el estándar de vida entre las áreas rurales y las urbanas, y dramáticas fluctuaciones económicas (Center for Urban Development Studies 2000: 91). En la última década, la migración en muchos países de AL/C ha cambiado de las grandes ciudades a las ciudades intermedias de rápido crecimiento (Ward 2001: 2).

### C. Nivel de vivienda infrahumana

El Banco Interamericano de Desarrollo reporta que de 10 a 15 millones de familias en América Latina viven en viviendas inadecuadas. El déficit de viviendas dignas continúa creciendo. Mientras que el aumento de la demanda anual es de 2.5 millones de viviendas, sólo se agregan 1.5 millones de casas al número existente de viviendas cada año. Esto es así a pesar de los programas gubernamentales de vivienda en cada país de AL/C, que contribuyen entre el 2 y 8 por ciento de su PIB para los programas de vivienda dirigidos a los pobres (Rojas 1995: 2). Un reflejo de la inadecuada suplencia de vivienda para los pobres en el sector formal ha sido el crecimiento de la vivienda de autoayuda en los asentamientos informales, los cuales albergan hasta el 60 por ciento de la población urbana en algunas ciudades de América Latina (resumen Hábitat II 1996) y la mayoría de las familias pobres.<sup>1</sup>

### D. Efectos de la vivienda infrahumana

Como un reflejo de la tendencia de la pobreza, la vivienda inadecuada en América Latina y el Caribe afecta a mucho más personas en las áreas urbanas, pero es más agudo en las áreas rurales.<sup>2</sup> En las áreas

urbanas, los efectos de la vivienda inadecuada se encuentran en las viviendas para alquiler (a menudo ubicadas más centralmente) y en asentamientos informales (a menudo ubicados en la periferia).

Si bien que la existencia de asentamientos informales puede brindar alguna ventaja para los pobres al ofrecerles terrenos asequibles y suplencia de vivienda (ver análisis en punto II(E) abajo), una serie de problemas acompaña la vida en estos asentamientos. Además de una carencia de infraestructura y servicios básicos (incluyendo agua, alcantarillado y basura), las personas que viven en asentamientos informales a menudo soportan altos índices de criminalidad, tráfico de drogas y actividades del crimen organizado, la amenaza del desahucio, enfermedad, largos viajes al trabajo y a veces la muerte (Coit 2001: 2, Salazar Cruz 2002: 5-6, Rojas 1995: 2). Los investigadores se han dado cuenta que el costo de comprar servicios tales como el agua y la electricidad fuera del sector formal es significativamente más alto que en el sector formal, aumentando así la pobreza en áreas de asentamientos (Coit 2001: 7). Para satisfacer los costos crecientes de bienes básicos y mejoras en vivienda, los pobres han recurrido a "estrategias de sobrevivencia" que conducen al hacinamiento, tal como compartir sus hogares con familiares, subarrendar a inquilinos, y vender parte de sus lotes (Ward 2001: 5). Los aspectos negativos y ocultos de la vivienda de autoayuda incluyen poca estandarización y básicamente cero cumplimiento con los códigos de seguridad, planos de distribución que son ineficientes y están desactualizados para las necesidades reales, habitaciones sin terminar y pobremente equipadas, y uso excesivo de lotes de viviendas por medio de subdivisiones, lo cual conduce a la inseguridad de algunos de sus residentes (Ibid: 4-5).

La relación entre la pobreza y vivienda inadecuada usualmente se considera como cíclica: si bien la pobreza es considerada como la causa primordial de vivienda inadecuada, también se le puede considerar como un efecto.<sup>3</sup> Las familias sin vivienda

digna, por ejemplo, tienen menos capacidad de generar ingresos. De acuerdo con un estudio, aquellos sin hogar o en viviendas inadecuadas no pueden participar en ninguna de las dos fuentes potenciales de generación de ingresos asociados con vivienda. El primero es el uso de la vivienda para una microempresa. El terreno y la vivienda representan del 25 al 45 por ciento de la inversión requerida para establecer una microempresa; sin este activo, la mayoría de las familias pobres no pueden participar en microempresas (Center for Urban Development Studies 2000: 4). La segunda fuente potencial es el uso del terreno y vivienda como activos generadores de ingresos, sea a través del alquiler de la propiedad o por medio de aumentos en el valor del mercado al momento de la venta. Las familias que no poseen vivienda no pueden participar de estas oportunidades económicas (Ibid).

La vivienda inadecuada afecta de manera particular a las mujeres de América Latina y el Caribe. Los obstáculos que las mujeres enfrentan al tratar de obtener vivienda digna incluyen discriminación estructural (en la forma de leyes y prácticas que no apoyan los derechos de igualdad de las mujeres a la tenencia de terrenos y vivienda), la cantidad desproporcionada de familias en pobreza con mujeres como cabeza de hogar (38 por ciento en América Latina), la cantidad desproporcionada de personas desplazadas y refugiadas (70 al 80 por ciento en todo el mundo son mujeres y niños), la cantidad desproporcionada de mujeres y niños que sufren de desahucios forzados, y la carencia de información disgregada de género disponible sobre soluciones y problemas relacionados con la vivienda inadecuada (U. N. Best Practices Handbook 2003: 21-24). Kavita Datta y Gareth Jones (1999: 17-18) argumentan que las políticas de vivienda muchas veces han hecho a un lado el fuerte vínculo entre género, pobreza y vivienda. La investigación de vivienda y política ha olvidado particularmente los intereses y las necesidades de las mujeres ancianas jefas de hogar, un grupo demográfico creciente en muchas áreas.

<sup>1</sup> Vivienda de autoayuda se caracteriza por una construcción inicial de forma rudimentaria de albergue que carece de servicios y se desarrolla en terrenos que carecen de permisos de planificación o que han sido invadidos (Gilbert 1998: 80).

<sup>2</sup> Las áreas urbanas tienen las mayores concentraciones de problemas de vivienda, pero las condiciones en las áreas rurales son igual de malas, un hecho que recibe poca atención (Rojas 1995: 2).

<sup>3</sup> Algunos eruditos cuestionan suposiciones que comúnmente se formulan sobre la relación cíclica entre la pobreza y vivienda inadecuada (ESF International Workshop 2001: 1-5).

## 2 Las causas de la vivienda inadecuada en América Latina y el Caribe



***Existe poca investigación disponible sobre vivienda en América Latina y el Caribe que provea factores causales jerárquicos.<sup>4</sup> Esta sección enumera las causas que fueron analizadas en la literatura, más o menos de acuerdo a la frecuencia con que fueron mencionadas, y da una breve descripción de la naturaleza de cada una.<sup>5</sup>***

### **A. Pobreza, familias de bajos ingresos y desempleo**

La mayoría de la literatura sobre vivienda inadecuada en América Latina y el Caribe se atribuye, al menos en parte, a un estado subyacente de pobreza, los bajos ingresos familiares y el desempleo (ver Calderón Cockburn 2001, Ward 2001: 2, 5). De acuerdo con información empírica recolectada en los años 90, la pobreza o la carencia de capacidad para pagar está fuertemente asociada con la vivienda inadecuada (Angel 2000: 112).<sup>6</sup>

El aumento de la pobreza en América Latina en los años 80, por ejemplo, afectó a la vivienda en por lo menos seis formas.<sup>7</sup> Primero, el sector de construcción de viviendas en el sector formal en las ciudades disminuyó, y los gobiernos redujeron la construcción de viviendas para los pobres. Segundo, las mejoras de autoayuda en vivienda disminuyeron conforme las familias se vieron obligadas a gastar sus menguados ingresos en alimento, junto con la educación y cuidado de la salud conforme los gobiernos recortaban gastos en estas áreas. Las familias trabajaban más horas para compensar la reducción en salarios, consecuentemente, sin capacidad de gastar en mejoras a la vivienda. Tercero, los asentamientos de autoayuda recibieron menos servicios debido al efecto de la crisis de deuda sobre los proveedores de servicios. Para pagar la deuda externa, los gobiernos disminuyeron las inversiones en servicios y cobraban aranceles comerciales a sus clientes. Cuarto, los gobiernos municipales en muchas ciudades trataron de aumentar sus ingresos por medio de un aumento en impuestos territoriales, haciendo que la vivienda

fuera más cara para los pobres. Quinto, las familias que no pudieron pagar alquiler se mudaron a asentamientos informales y recurrieron a la vivienda de autoayuda. Los gobiernos nuevos que no podían costear la suplencia habitacional o servicios en el sector formal, promovían (o permitían) las invasiones de terrenos o asentamientos de precaristas. Sexto, en las ciudades donde los gobiernos previnieron la invasión de terrenos (incluyendo Bogotá, Buenos Aires y la Ciudad de México), las unidades de alquiler se sobre-poblaron conforme las familias arrendaban o subarrendaban un turgurio en un jardín o una habitación en la casa de otra familia.

Es evidente el hecho de que la vivienda infrahumana en AL/C es causada por la pobreza. Lo importante es preguntarse qué es lo que hace que este estado de pobreza e ingresos familiares insuficientes continúe empeorando en la mayoría de países de AL/C. La respuesta a esta pregunta es compleja. Una causa de la pobreza en América Latina y el Caribe citada frecuentemente, es la distribución desigual de ingresos familiares y la posesión de capital. El área de AL/C tiene la peor distribución de ingresos del mundo ([www.aciamericas.coop](http://www.aciamericas.coop), International Fund for Agricultural Development 2002: 6). Como explica el Banco Mundial, "La principal preocupación sobre el patrón de desarrollo económico y social de la región no es la pobreza en sí, sino, la forma en que está distribuido el ingreso" (Canadian Foundation for the Americas 2001: 3). Las disparidades de ingresos e inequidades en América Latina han crecido en las últimas dos décadas (resumen Hábitat II 1996). Esta distribución sesgada de ingresos y riquezas previene aumentos en la producción económica bruta, cuando estas ocurren, para traducirlos en condiciones

económicas mejoradas para los pobres. De acuerdo con un informe, "una gran cantidad de estudios e informes recientes de instituciones internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe hacen énfasis (underscore - subestimar) en a reducción de la inequidad como la clave para atacar la pobreza en América Latina y el Caribe" (Canadian Foundation for the Americas 2001: 6).

Otra causa de la pobreza en América Latina y el Caribe podría ser la vulnerabilidad acrecentada a las fluctuaciones económicas globales, acompañadas de políticas de liberalización comercial. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola resalta la naturaleza de la "alta vulnerabilidad" de la economía de AL/C a factores exógenos, tales como la recesión global y desastres naturales, como una causa primordial de la pobreza (International Fund for Agricultural Development 2002: 3, Center for Urban Development Studies 2000: 92). De acuerdo con algunos grupos, las disparidades de ingresos se han empeorado en economías de rápido desarrollo y liberalización, tal como en Chile y México, durante la última década ([www.aciamericas.coop](http://www.aciamericas.coop)). Sin embargo, otras fuentes atribuyen el aumento de la pobreza a los impedimentos de mercado, por ejemplo el proteccionismo y el fracaso de los mercados a abrirse más completamente a la inversión y competencia extranjera.

Las políticas gubernamentales que contribuyen a cimentar la pobreza en el área de AL/C podrían incluir escogencias de políticas macroeconómicas con base en la austeridad (siguiendo las recomendaciones de la Corporación Internacional Financiera, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco

Mundial), instituciones estatales débiles que respaldan a los pobres, y una baja inversión en capital social tal como la educación y cuidado de la salud (International Fund for Agricultural Development: 6, Ward 2001: 5). De acuerdo a Gilbert, recortes hechos por los gobiernos de ALC en el gasto social durante los años 80 redujeron los estándares de vida en la mayoría de las ciudades por años y en lugares por décadas (1996, "Housing Conditions": 4). En los años 90, las condiciones económicas generales mejoraron en muchos países de AL/C, pero las políticas de austeridad produjeron reducciones drásticas en el gasto social y costos relativos mayores de los bienes básicos para los pobres. Los impactos negativos de estas políticas de austeridad previnieron que las personas pobres experimentaran ganancias netas durante la mejoría económica (International Fund for Agricultural Development 2002: 2). La Fundación Canadiense para las Américas (2001: 3) aclara que "... en la última década la reestructuración económica y los programas de reforma estructural que le han permitido a estos países poner sus economías y finanzas en orden, también han resultado en una mayor disparidad entre los beneficiarios del proceso de liberalización económica y aquellos que se rezagaron". En cambio, las medidas de austeridad ayudaron a controlar la hiperinflación, de esta forma beneficiando a la mayoría de los pobres.

Las Naciones Unidas señala las políticas y prácticas gubernamentales relacionadas específicamente a terrenos como una causa de la pobreza continua en el mundo en vías de desarrollo. La ONU-Hábitat establece que "El no adoptar en todos los niveles políticas apropiadas de terrenos urbanos y rurales y prácticas de manejo de tierras continúa siendo una

4 Esto probablemente se debe a que las causas y condiciones de vivienda de una ciudad enfrenta podrían ser insignificantes en otra, y que la evidencia empírica sugiere que "no hay una explicación simple de malas condiciones de vivienda ...". El Programa Indicador de Vivienda del Banco Mundial (1993) intentó cuantificar las relaciones entre vivienda inadecuada y un amplio rango de factores causales. Shlomo Angel, co-líder de este programa, describe los detalles de los hallazgos en su libro *Housing Policy Matters* (2000). Quizás la mayor lección del programa es la complejidad de las relaciones entre los factores involucrados en la vivienda inadecuada. La metodología del programa ha sido criticada por investigadores recientes (Jones y Datta 1999: 24).

5 Sería útil notar las prioridades mencionadas en □ ehabilitar la existencia de vivienda actual; mejorar y regularizar los asentamientos de precaristas; promover medios no convencionales para acceder a financiamiento para vivienda; introducir regulaciones medio ambientales para mitigar los efectos de los asentamientos no planificados; recobrar los terrenos urbanos en áreas periféricas urbanas de baja densidad para evitar esparcimiento urbano; y fomentar la planificación regional económica para mitigar los efectos de la urbanización acelerada (recomendaciones de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos 1996).

6 Angel cita un defensor de la causa británico para respaldar su punto: "La primera preocupación de cualquier comprometido con la vivienda debe ser primero con los trabajos y oportunidades de generar ingresos y luego con los beneficios de los niños, pensiones y otras provisiones de seguro social y sistemas fiscales para redistribuir este dinero ... La mayoría de los problemas de vivienda son realmente problemas de desempleo, pobreza e inequidad" (David Donnison 1980, "A Policy for Housing," *New Society* 54 (No. 938, noviembre): 283-284, conforme se cita en Angel 2000: 112).

7 Alan Gilbert 1996, "Housing Conditions": 4-6.



causa primordial de la pobreza” (U. N. Best Practices Handbook 2003: 1). Otros concuerdan que la distribución desigual de terrenos en las áreas rurales continúa previniendo que las ganancias económicas alcancen a los pobres (Canadian Foundation for the Americas 2001:3).

Las pobres condiciones de trabajo y la carencia de una red de seguridad social podrían ser un síntoma y una causa a la vez de la pobreza establecida. La autora Katherine Coit describe los factores causales inmediatos de la pobreza que incluyen la falta de salud o muerte de un asalariado, relacionada con la falta de cuidado apropiado de la salud, desempleo, bajos salarios y condiciones de explotación laboral (Coit 2001: 2, Canadian Foundation for the Americas 2001: 4). La falta de oportunidad para la educación también sirve para arraigar la pobreza en AL/C (Canadian Foundation for the Americas 2001:4).

Finalmente muchos investigadores explican que la pobreza en la región de AL/C se debe a la falta de una democracia funcional y exclusión de la gente pobre, mujeres y minorías en los procesos políticos y los servicios (International Fund for Agriculture and Development 2002: 3, Coit 2001: 2).

## **B. Acceso a tierra**

Shlomo Angel (2000: 192) articula la importancia de acceso a terrenos para proveer vivienda digna de la siguiente manera: “La primera condición esencial para un sector de vivienda vibrante y que funcione bien, es la disponibilidad de terrenos residenciales, en buena suplencia y a precios asequibles”. La falta de acceso a tierra por parte de los pobres es la segunda causa principal más notable de la vivienda inadecuada en América Latina y el Caribe. En las áreas rurales, la tenencia de terrenos está extremadamente sesgada hacia dueños de tierras ricos. En las áreas urbanas, los patrones de tenencia de terrenos y los crecientes precios de la tierra han impedido en algunos casos que los pobres tengan vivienda digna (Canadian Foundation for the Americas 2001: 8, Gilbert

1996, “The Price of Land”: 2)<sup>8</sup>.

Como un resultado de la incapacidad de la gente pobre para acceder a sitios adecuados para la vivienda en el sector formal, los asentamientos ilegales o “precaristas” en las áreas urbanas han aumentado desde los años 80 (ver sección I(C) arriba). Un estudio del Centro para Estudios de Desarrollo Urbano de la Universidad de Harvard (2000: 91) explica este fenómeno de la siguiente manera: “La tenencia estatal de tierras en y alrededor de las ciudades es limitada. Para la mayoría de la población, el acceso a terrenos está limitado a dos alternativas igualmente no deseables, a asentamientos en terrenos marginales o invasión de terrenos públicos o privados. La topografía y las condiciones del suelo limitan la disponibilidad de tierra para la construcción, inflando el valor del terreno y presionando a los segmentos de la población de escasos recursos a establecerse en sitios marginales y ambientalmente peligrosos, tales como terrenos sumamente inclinados o tierras bajas, mientras que la presión por establecerse en sitios accesibles ha llevado a los asentamientos ya establecidos a la sobrepoblación y congestión” (Center for Urban Development Studies 2000: 91).

La escasez de terreno residencial es causada por varios factores adicionales. El estudio de la Universidad de Harvard mencionado arriba identifica a estos como (1) la apatía de los gobiernos por confrontar la tenencia de terrenos concentrada; (2) la especulación desenfrenada de terrenos; (3) el fallo de gobiernos centrales en su intento por regular el mercado de terrenos y la falla de los gobiernos municipales en su intento por proveer estrategias de desarrollo urbano practicable; e (4) impedimentos legales, tales como leyes que únicamente ayudan en la regularización de establecimientos precaristas en terrenos públicos, pero no en terrenos privados, y leyes que requieren la provisión de servicios para lotes antes de emitir títulos de propiedad (Ibid, ver también Gilbert 1996, “The Price of Land”: 1-3). Los recortes presupuestarios, la devaluación monetaria y el gran aumento en precios de terrenos constituyen

el problema para las personas de escasos recursos, e impidiendo a las autoridades locales comprar aun las escasas tierras disponibles para la implementación básica de trabajo infraestructural destinado a asentamientos de vivienda (Center for Urban Development Studies 2000: 92). La rápida urbanización (ver sección I(B) arriba y sección II(D) abajo) también ha contribuido a los altos precios de terrenos en las ciudades (Gilbert 1996, “The Price of Land”: 1). Finalmente, las regulaciones gubernamentales, incluyendo aquellas de regulación zonal y restricciones de crecimiento, afectan la disponibilidad de terrenos y los precios (Angel 2000: 202).

## **C. Limitaciones en el suministro de vivienda**

Las investigaciones sugieren que las limitaciones en el suministro de vivienda pueden ser otra causa de la vivienda inadecuada para personas con escasos recursos. Estas limitaciones de suministro existen en ambos sectores de la vivienda, tanto público, como privado. Los gastos gubernamentales en la provisión de vivienda han disminuido (ver el sector II(F) abajo), y el diseño y manejo ineficiente de los programas de vivienda pública han contribuido a la falta del suministro adecuado de opciones de vivienda para personas de escasos recursos. Pero tal vez aun más importantes son las limitaciones de suministro del sector privado. Estas incluyen condiciones de monopolio en las industrias de construcción y bienes raíces en muchos de los países latinoamericanos, costos relativamente altos de materiales para la construcción, y la falta de experiencia en la construcción de vivienda para personas de escasos recursos y proyectos de rehabilitación. Estas condiciones limitan la cantidad de vivienda digna que existe para familias de escasos recursos, y obligan a aumentar los precios de las opciones ya existentes.

## **D. Urbanización/ migración rural urbana**

La urbanización acelerada en mucho de los países latinoamericanos y del Caribe ha llevado a la

concentración de la población de escasos recursos a centros urbanos y ha resultado en un desbalance de la red nacional y regional de asentamientos humanos (resumen Hábitat II 1996). De acuerdo con Peter Ward (2001: 2), “la urbanización, basada en sí en el empleo de bajos ingresos, proporciona el contexto para cualquier análisis de vivienda a lo largo de la región”. Un autor concuerda que las altas tasas de migración rural-urbana han contribuido al crecimiento de asentamientos informales, pero atribuye los efectos dañinos que a menudo acompañan la vida en esos asentamientos a problemas subyacentes más profundos (Coit 2001: 2).

### E. Tenencia incierta de terrenos<sup>9</sup>

Las Naciones Unidas describe la tenencia segura como “(i) protección contra desahucio; (ii) la posibilidad de vender y transferir derechos por medio de herencia; (iii) la posibilidad ... (de tener una) ... hipoteca, y acceso a crédito bajo ciertas condiciones” (U. N. Best Practices Handbook 2003: 1). El obtener seguridad de tenencia para albergar a los pobres se puede ver de dos formas. Primero, puede significar la transferencia de la escritura formal a terreno y vivienda a un nuevo dueño. Esto es lo que pasa cuando una ciudad decide “regularizar”, “legalizar” o “formalizar” derechos en un asentamiento informal: los derechos están siendo efectivamente transferidos del dueño original del terreno a los habitantes del asentamiento. Segundo, obtener la seguridad de tenencia puede significar la asignación de una escritura formal legal a una porción de tierra o vivienda que ha sido comprada por el dueño existente pero a la cual, por alguna razón, no se le han agregado los derechos formales.

El asegurar derechos legales formales a terrenos y vivienda se ha visto como una manera de mejorar las condiciones de vivienda para los pobres. Los proponentes de este enfoque argumentan que: (1) las

familias que tienen escritura legal de sus viviendas tienden más a hacerles más mejoras, ya que no se preocupan tanto por el desahucio; (2) las familias con escrituras seguras no tienen que gastar tiempo y recursos escasos para defender los derechos a sus terrenos y vivienda; (3) las familias con escritura segura pueden acceder a financiamiento comercial por medio de hipotecas y préstamos a corto plazo, y pueden usar este financiamiento para mejorar sus viviendas; y (4) el proveer escritura legal segura aumenta el valor del terreno y la vivienda, aumentando de esta forma los valores de la familia dueña. El pionero mejor conocido de este enfoque en América Latina es Hernando De Soto, cuyo trabajo ha sido institucionalizado en el Instituto Libertad y Democracia en Lima, Perú. El Banco Mundial, el FMI y la USAID han apoyado fuertemente los programas de escritura legal.<sup>10</sup>

Sin embargo, se ha cuestionado la teoría de que la transferencia de los derechos legales formales a terrenos que tienen los pobres causa mejoría en las condiciones de vivienda. Un autor se basa en la experiencia del proyecto masivo de titulación de terrenos en los años 90 en Perú para concluir que si bien la regularización en la tenencia de terrenos podría tener un efecto positivo y ligero en las mejoras físicas de las viviendas en asentamientos informales, ésta no afecta los niveles de ingresos familiares o el acceso a financiamiento (Kagawa 2001). En un estudio empírico en Perú del programa de titulación de terrenos, otro autor halló que la transferencia de escritura o título formal no mejora el acceso a crédito formal sino que, en cambio, el ingreso por empleo de la familia es la clave determinante para recibir crédito (Calderón Cockburn 2001). En un estudio de la experiencia de Brasil con la regularización de asentamientos informales, Flavio A. M. de Souza cuestiona la relación entre la seguridad de tenencia y las mejoras a la vivienda, manteniendo que el ingreso familiar, en lugar de la seguridad de tenencia, es el

mayor factor en determinar si una familia mejora la estructura de su vivienda (De Souza 2001). Alan Gilbert concuerda que la evidencia empírica no muestra que la titulación de terrenos conduce a mejoras en la vivienda de los pobres. El continúa mencionando que la titulación de terrenos no necesariamente ayuda a crear un mercado de terrenos (al menos uno que beneficie a los pobres), ni mejora el acceso a financiamiento de vivienda para los pobres (Gilbert 1998).

Algunos sostienen que un enfoque de formalización de derechos a terreno y vivienda realmente afecta negativamente a los pobres al disminuir las opciones de vivienda asequible y distrae la atención hacia otras maneras más eficientes de mejorar las condiciones de vivienda. De Souza (2001) argumenta que la legalización de derechos a terrenos en asentamientos informales puede afectar negativamente al pobre debido al aumento del precio de la tierra, lo cual estimula a las familias de ingresos medios a comprar terrenos en los asentamientos, y destruye un mercado de viviendas asequible para los pobres. Gilbert concuerda que las familias pobres se ven más afectadas al aumentar los precios de la tierra cuando su única opción es comprar un lote con servicios completos en el sector formal (1996, “The Price of Land”: 2). De Souza también considera que el prejuicio hacia la transferencia de derechos totales de propiedad ha obstaculizado y demorado la regularización de los derechos de propiedad para los pobres en asentamientos informales en Brasil. Él aclara que el empuje por brindar derechos legales plenos ha quitado importancia a un enfoque de proveer mejoras infraestructurales a los asentamientos que habrían tenido un mayor impacto en las vidas y condiciones de vivienda de los habitantes. En su estudio de proyectos de regularización en Brasil, Edesio Fernandes (2001: 5) señala que el enfoque sobre la transferencia y el reconocimiento de derechos totales de los ocupantes de asentamientos informales

8 El acceso de gente de escasos recursos a terrenos para vivienda en AL/C varía de ciudad a ciudad, dependiendo de (1) patrones locales de tenencia de terrenos, (2) el precio de terrenos periféricos, (3) la actitud de autoridades locales, (4) la organización política de personas con escasos recursos, (5) las características físicas del terreno, y (6) el paso del crecimiento urbano (Gilbert 1998:85).

9 Para las recomendaciones de la ONU-Hábitat sobre la mejoría en seguridad de tenencia a terrenos y vivienda para los pobres, ver el Manual de las Mejores Prácticas de las Naciones Unidas 2003.

10 También ver Angel 2002: 95, sobre la importancia del desarrollo de un régimen de derechos seguros de terrenos en vivienda. Esto requeriría: (1) un conjunto de reglas transparentes, predecibles, no discriminatorias y estables que preserven los derechos de los individuos al uso, inversión, mantenimiento, alquiler, hipoteca y venta de sus tierras y propiedades de vivienda sin obstáculos; (2) extensión de estas reglas a los asentamientos de precaristas; (3) un sistema de regulación de tierras bien organizado y mantenido; y (4) reconocimiento y regularización de tenencia precarista sobre tierras comunes u ociosas que no es requerida para uso público; y (5) la prohibición del desahucio y demolición sin compensación o reestablecimiento voluntario.

es la razón por la cual han fracasado los programas de regularización de tenencia, debido a los costos financieros no prácticos y dificultades legales y técnicas.

Los programas de titulación de alto costo (incluyendo el costo de las escrituras, impuestos territoriales y costos a no beneficiarios como los inquilinos) pueden afectar negativamente al pobre, ya que regularmente no pueden recuperar estos costos (Gilbert 2001). Según Gilbert (2001), la titulación de la tierra no es en sí una cosa mala, pero que puede ser dañina cuando significa un gran costo para el dueño de la vivienda, y a costas de exclusión de otros programas. Gilbert cree que la respuesta a la crisis habitacional no es sencillamente remover los "impedimentos del mercado"; también requerirá ayuda gubernamental al proveer infraestructura, servicios y otros medios de soporte.

Aunque algunos expertos critican los programas de alto perfil y de alto costo en titulación como una manera de lidiar con las condiciones inadecuadas de vivienda, casi todos concuerdan que la inseguridad en tenencia en los asentamientos urbanos es un problema actual, y que apoyarían alguna forma de seguridad mejorada de los derechos de tenencia legales. (Ver Sección III(D) abajo sobre ejemplos de cómo los programas municipales de vivienda en Brasil han intentado aumentar la seguridad en tenencia con costos reducidos al transferir derechos de uso a largo plazo en vez de derechos totales de propiedad.)

### **F. Políticas gubernamentales o marcos reguladores ineficaces<sup>11</sup>**

Algunos expertos creen que el apoyo gubernamental para la vivienda de bajos ingresos en América Latina y el Caribe ha sido ineficiente y en algunos casos dañino para los pobres. En los 90s, los gobiernos en muchos países de AL/C dejaron de invertir en la vivienda pública con construcción directa y subsidios para dueños de vivienda de bajos recursos, enfocándose más bien en la facilitación de

esfuerzos del mercado privado para brindar vivienda. Aunque este método pudo haber funcionado en algunos lugares para alcanzar un mayor número de pobres con un mayor grado de eficiencia,<sup>12</sup> también ha sido criticado.

Un autor argumenta que en México, por ejemplo, la ayuda gubernamental a las entidades de bienes raíces y los bancos para desarrollar vivienda de bajo costo resultó en proyectos de vivienda accesibles sólo a la clase media. Además, en un ambiente de mercado de tierras liberalizado, estas políticas podrían haber afectado negativamente a los pobres al no permitirles competir con los agentes subsidiados de desarrollo y entidades de bienes raíces (Salazar Cruz 2002: 24). Este autor continúa diciendo que la falta de compromiso gubernamental hacia las políticas de vivienda dirigidas a los pobres, más que a la clase media, es una causa importante de la vivienda inadecuada e informal en la periferia urbana. El incumplimiento de los gobiernos al no crear políticas para establecer reservas territoriales para la vivienda de bajos ingresos refleja esta falta de compromiso y reduce las opciones de vivienda urbana para los pobres (Ibid: 8).

Gilbert también cuestiona la política pública de vivienda que confía altamente en las fuerzas de mercado, tal y como lo promovió el documento de política de vivienda del Banco Mundial en 1993, cuyo subtítulo es "Enabling Markets to Work" (Capacitando a los Mercados para su Funcionamiento). (Este reporte pide a los gobiernos dejar la construcción de viviendas para los pobres al sector privado y reducir los controles y regulaciones de planificación.) De acuerdo a Gilbert, el problema con el método basado en el mercado que propone el Banco Mundial es que confía mucho en el crecimiento económico en aumento y especialmente en una distribución más equitativa de este crecimiento, el cual podría o no podría ocurrir (Gilbert 1998: 100-101).

Algunos ejemplos específicos de la política gubernamental o regulaciones que pudieron haber afectado negativamente a las condiciones de vivien-

da para personas de escasos recursos incluyen:<sup>13</sup>

- Gastos reducidos en programas sociales, incluyendo asistencia de vivienda pública, provisión y mantenimiento de infraestructura y provisión de servicios subsidiados.

- Políticas de desahucios forzosos, a menudo en establecimientos informales. (Estos no son tan comunes como en el pasado, pero aún existen. Ver análisis anterior sobre desalojamiento. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada reportó en el 2002 que oyó numerosos reportes de desahucios forzosos durante su visita a México, por ejemplo (U. N. Special Rapporteur 2002). También son importantes los sistemas legales y judiciales que no protegen a los inquilinos de desahucios forzosos (tanto por parte de los propietarios públicos como de los privados).

- Regulaciones que demandan un acceso con servicios e infraestructuras completas de terrenos para vivienda antes de la legalización del título.

- Políticas y programas que suministran infraestructura a terrenos urbanos antes del asentamiento, por lo tanto aumentando el valor del terreno y ocasionando que ya no sea económicamente viable para personas de escasos recursos.

- Requerimientos de residencia municipal que llevan a la exclusión legal de personas desplazadas que huyen a las áreas urbanas.

- Un enfoque excesivo en la provisión individual de títulos y libre derecho (tenencia completa) para los propietarios de vivienda.

- La provisión de servicios de calidad a un número limitado de viviendas en asentamientos informales, con carácter especial.

- Establecimiento de normas de vivienda tan elevadas que las personas de escasos recursos no pueden adquirir viviendas. Esto incluye políticas de subdivisión que establecen normas de servicio demasiado elevadas como para que las personas de escasos recursos puedan adquirir lotes. Los aumentos en las normas deben ocurrir sólo si vienen acompañados de subsidios públicos que promueven la re-

habilitación y mejoría en las unidades existentes de vivienda, y asistencia de ingresos a familias que no pueden adquirir viviendas del sector privado (Angel 2000: 166).

- Políticas macroeconómicas que favorecen la austeridad (causando que los precios de productos básicos se incrementen relativamente al nivel de salarios domésticos).
- Políticas macroeconómicas que permiten la hiperinflación.

Cada vez más, las instituciones académicas y las ONGs consideran que la vivienda inadecuada en AL/C se debe a un sistema de leyes, regulaciones e instituciones de ejecución legal que excluyen de manera efectiva a los pobres de la sociedad alta y media. Con base en esta premisa, las organizaciones internacionales de vivienda han empezado a promover políticas que contemplan la “inclusión” de los pobres en la vida urbana prevaleciente, también conocida por los pobres como “derecho a la ciudad”. Esta tendencia promueve la intervención gubernamental a lo largo de toda la ciudad, más que un enfoque en proyectos específicos dentro de la ciudad (ver U. N. Best Practices Handbook 2003:2, y la participación de la Coalición Internacional para el Hábitat a través del Foro Social Mundial para desarrollar una “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”<sup>14</sup>). El movimiento para tratar los problemas de vivienda que persigue una mayor inclusión política, económica y social es fuerte y parece estar creciendo. Lo cual merecería un estudio más detallado.

### **G. Desplazamiento (desahucios planificados, desastres naturales y guerra)**

El desplazamiento puede ser el resultado de un número de factores (los cuales incluyen desahucios planificados, desastres naturales y guerra) y es una de las causas principales de vivienda infrahumana en América Latina y el Caribe.

### **Desahucios planificados**

Los desahucios planificados en países latinoamericanos y del Caribe son causa de que muchas familias no tengan hogar. De acuerdo al Centro de Derechos de Vivienda y Desahucios, 14 millones de personas a nivel mundial fueron amenazadas con desahucios forzados y planificados en 1998, muchos de estos en América Latina. Los desahucios y la incertidumbre de tenencia están estrechamente relacionados: la falta de títulos formales de los lotes y viviendas en precarios dejan a la gente que vive en ellos bajo un riesgo constante de desahucio (U. N. Centre for Human Settlements 2000:59, U.N. Best Practices Handbook 2003: 26-27). En su Campaña Mundial de Seguridad de la Tenencia, la ONU-Hábitat argumenta que “... es la amenaza percibida o real de desahucio forzado lo que más estanca a un área en condiciones de tugurios y un ciclo de pobreza, ya que cualquier iniciativa e inversión es inhibida por la amenaza” (UN-HABITAT 2000, “The Global Campaign for Secure Tenure,” sección 2. 2). Algunos desahucios planificados han sido de alcance masivo. Por ejemplo, en Santiago de Chile, 11.325 habitantes fueron desahuciados de asentamientos de bajos ingresos en 1981 (U.N. Centre for Human Settlements 2000: 56). Más recientemente, un gran número de residentes en asentamientos informales en Baja, México, fueron desahuciados forzosamente por las autoridades, mientras que los líderes de ocupación de tierras fueron encarcelados y golpeados, según reportes (Bacon 2002). Las autoridades municipales son responsables de más del 50 por ciento de todos los desahucios forzados, los gobiernos nacionales son responsables del 25 por ciento (U. N. Centre for Human Settlements 2000:56-8. La fuente no especifica quién es responsable del restante 25 por ciento). Las razones por las cuales se dan los desahucios planificados van desde la posesión ilegal de tierras (por precaristas) hasta un redesarrollo propuesto por las autoridades locales. Los efectos de los desahucios

forzados pueden ser particularmente dañinos para las mujeres y los niños (U. N. Special Rapporteur 2002).

Es común que las autoridades públicas y entidades privadas desahucien a la gente para el desarrollo comercial y para el redesarrollo de áreas urbanas. Cuando los asentamientos de viviendas legales se expropiaron para el redesarrollo, se les brinda una pequeña compensación a los propietarios (raramente lo suficiente para comprar una casa de tamaño comparable a la que tenían antes); a los arrendatarios y precaristas no se les da nada. Mientras que algún grado de redesarrollo en los centros de la ciudad puede ser de beneficio neto para la sociedad a un largo plazo, la forma en la que la gente es desahuciada de sus casas en el proceso causa daño innecesario. Quienes ejecutan el desahucio, rara vez advierten a los desahuciados, no les consultan, ni les proporcionan compensación o reubicación (U. N. Centre for Human Settlements 2000: 58, ver también Morel y Mejía (1998) para una descripción de los abusos de derechos y leyes durante los desahucios en Santa Domingo entre 1986 y 1992).

Los gobiernos también han usado eventos internacionales mayores como una excusa para los desahucios planeados, para “limpiar” el área donde se programó el evento. Un ejemplo infame de esto tomó lugar en Santo Domingo para la conmemoración de los 500 años de la llegada de Colón a la República Dominicana (U. N. Centre for Human Settlements 2000: 56, Morel y Mejía 1998).

Las Naciones Unidas señala a la falta de protección legal contra el desahucio como un factor que empeora la situación. Muchas veces, los derechos de los pobres en casos de desahucio no son definidos claramente (U. N. Centre for Human Settlements 2000: 56, U. N. Special Rapporteur 2002). Aún donde las leyes en contra del desahucio existen, “La falta de conocimiento de los ocupantes sobre sus derechos, la falta de asesores legales comunales para asistir a

11 Para más análisis sobre cómo las políticas de vivienda afectan a las personas de escasos recursos, ver Angel 2000.

12 Para consultar una defensa detallada del rol del gobierno como administrador de mercados eficientes de vivienda, más que un proveedor de vivienda, referirse a Angel 2000. (Angel califica su tesis, sin embargo, al afirmar que el subsidio gubernamental para la vivienda es necesario en algunas circunstancias.)

13 Un problema en la determinación de cuáles políticas escoger se relaciona mas con las condiciones de vivienda para personas de escasos recursos, es que existe muy poca investigación sistemática sobre el tema (Angel 2000: 110).

14 Información disponible en [www.ceve.org.ar/campana\\_mundial.pdf](http://www.ceve.org.ar/campana_mundial.pdf).

las personas y los sistemas de justicia problemáticos, hace a los ocupantes vulnerables al desahucio y explotación". Las Naciones Unidas recomiendan que "Leyes en contra del desahucio deben ser aplicadas en todos los países para la protección de los grupos de bajos ingresos, quienes deben también recibir capacitación sobre sus derechos ..." (U. N. Best Practices Handbook 2003: 27).

### **Desastres naturales**

Los desastres naturales son otra de las causas de desplazamiento y falta de vivienda. La vulnerabilidad de la gente pobre al daño causado por un desastre natural se combina muchas veces con su situación económica.<sup>15</sup> Primero, la elección en el mercado de la vivienda es en función de los ingresos. Las familias sin ingresos tienen poca opción y, por lo tanto, terminan viviendo en zonas de peligro ambiental. Esto resulta en muerte, destrucción y falta de vivienda. Segundo, las construcciones de viviendas deficientes ofrecen un mayor riesgo a los pobres en caso de desastres tales como terremotos. Tercero, aún si la ubicación de las viviendas en condiciones de pobreza no ofrece peligro en caso de un desastre natural, el hacinamiento y la falta de mantenimiento sí lo harán. En el terremoto de 1985 en México, por ejemplo, la mayoría de quienes murieron y quedaron sin vivienda provenía de complejos multifamiliares de alquiler, de bajos ingresos y bajo condiciones de hacinamiento. En Caracas, 574.000 personas viven en asentamientos precarios en colinas muy inclinadas que muchas veces se ven afectadas por deslizamientos de tierra que conducen a daños y falta de vivienda. Cuarto, la necesidad desesperante de muchas familias por la comida y el techo básico en las áreas urbanas causa la mayor degradación ambiental, lo que a su vez incrementa la vulnerabilidad a los desastres naturales.

### **Guerra y violencia**

La causa principal de desplazamiento en AL/C es la violencia y la guerra patrocinadas por el Esta-

do.<sup>16</sup> La continua guerra en Colombia por sí sola ha desplazado cerca de 3 millones de personas desde 1985. El número anual de los nuevos desplazados en Colombia ha aumentado significativamente desde 1993 (412.000 en 2002). Las personas desplazadas en Colombia son desproporcionadamente negras e indígenas. La mayoría de los desplazamientos son causados por paramilitares que se apoderan violentamente de los territorios que solían pertenecer a las guerrillas. La fumigación de las plantaciones de coca (siguiendo un acuerdo con los Estados Unidos por US\$1,300 millones de ayuda y asistencia militar) ha causado que más de 75.000 personas se desplazan desde el 2001. Por motivo de que la mayoría de los desplazados en Colombia no cuentan con documentación apropiada y/o conocimiento sobre sus derechos a asistencia internacional como víctimas de desplazamientos internos, estos individuos no reciben asistencia del todo.

El desplazamiento de la gente debido a la guerra en Colombia afecta directamente a la vivienda, tanto dentro de Colombia como en países vecinos. Los colombianos que huyen del campo terminan en tugurios sobrepoblados de la ciudad. Aproximadamente 400.000 personas han huido solo a Bogotá. Alrededor del 65 por ciento de esos que vienen a la ciudad terminan en los tugurios Soacha de la ciudad. La violencia organizada se ha mudado gradualmente a las ciudades y "escuadrones de limpieza" apoyados por el ejército han localizado a las nuevas personas desplazadas que llegan a las áreas de tugurios. Otras condiciones que prevalecen en los tugurios donde las personas desplazadas se asientan incluyen: amenaza constante de desahucio por parte de autoridades locales quienes se basan en medidas discriminatorias de vivienda establecidas para mantener a las personas desplazadas fuera (por ejemplo, el requisito de cinco años de residencia); casas construidas con madera, cartón, barro y palos; barrios carentes de servicios básicos (electricidad, agua, saneamiento, transporte); y la exposición a deslizamientos de tierra como producto de las lluvias torrenciales.<sup>17</sup>

Fuera de Colombia, los conflictos armados y el desplazamiento violento de personas continúan ocurriendo en Guatemala, México y Perú. De acuerdo con el Proyecto Global de Personas Desplazadas Internamente, "Estos conflictos se originan sobre todo en disparidades económicas y el acceso desigual a la tierra afectando a las comunidades marginadas y perseguidas" (Global IDP Project, "Internal Displacements in the Americas" 2003: 1). Los agricultores sin tierras apoyados por las comunidades indígenas han recurrido de vez en cuando a movimientos armados de la guerrilla para desafiar al gobierno. Los gobiernos entonces responden con medidas militares arrasadoras, muchas veces en defensa de los grandes terratenientes (Ibid: 2).

Los gobiernos posconflicto han convenido a menudo en (o expresado la necesidad de) estipulaciones para ayudar a restablecer a las personas desplazadas, sin embargo, éstas han sido ignoradas en última instancia. México tiene todavía que adoptar una política que trate el problema de desplazamiento interno (10.000 a 12.000 personas todavía se encuentran desplazadas en Chiapas después de que los grupos militares y paramilitares causaron el desplazamiento de hasta 35.000 personas en 1994), y el gobierno Guatemalteco ha fallado en satisfacer sus compromisos de reasignación de tierras para los desplazados (parte de los tratados de paz de 1996), dejando a muchos miles todavía en espera de volver a casa. Una organización de derechos humanos indica que las personas que huyeron de sus hogares en el campo durante el conflicto en Guatemala tienen poca oportunidad de regresar, ya que el negocio agrícola a gran escala ha ganado posesión de la mayoría de sus tierras (Susskind 1998). Las familias que intentan regresar son muchas veces desahuciadas a la fuerza. El programa de Fondo de Tierras, establecido en los acuerdos de paz con el fin de redistribuir terrenos a través de proyectos crediticios y programas de préstamos, es inaccesible para muchos los granjeros pequeños, quienes no califican para el crédito y no pueden hacerle frente al 20 por ciento de

intereses que requieren los préstamos.

Cerca de medio millón de personas continúan viviendo en pueblos de chozas establecidos en la periferia de la Ciudad de Guatemala como resultado del desplazamiento en tiempo de guerra. De acuerdo con un reporte, "La gente vive en hacinamiento bajo láminas de zinc o casuchas de cartón. En la época lluviosa, las aguas residuales se desbordan en los dormitorios; en la estación seca, el hedor de la basura está por todas partes. Ellos enfrentan enfermedades que nunca habían sufrido: asma, hipertensión, tuberculosis, todas asociadas con la sobrepoblación. No hay agua potable o electricidad y poco acceso a la salud o educación. El crimen económico violento y los asaltos, realizados por pandillas, aparentemente al azar, acontecen de forma desenfrenada" (Susskind 1998: 2).

## H. Acceso a financiamiento

Muchas familias pobres en América Latina y el Caribe no tienen acceso a hipotecas o préstamos para construir o comprar una casa. De acuerdo con Peter Ward (2001: 93), la falta de acceso a créditos "obliga a las familias a hacer lo posible con recursos inadecuados, vivir y trabajar en espacios multifuncionales combinando tugurios provisionales, habitaciones parcialmente terminadas y divisiones temporales para paredes".

Aunque el fracaso de muchas familias pobres por tener acceso a hipotecas y préstamos es considerado muy a menudo como un síntoma de los mayores problemas subyacentes de la pobreza, los salarios bajos y el desempleo, la escasez de financiamiento para vivienda pueden verse también como un problema aparte. Los datos del Programa Indicador de Vivienda (Banco Mundial 1993) indican que el acceso a financiamiento formal, considerado aparte de los niveles de ingresos promedio de una familia, es un determinante importante de las condiciones

de vivienda (Jones y Datta 1999: 7). Una de las razones por las que las familias con vivienda en condiciones infrahumanas no tienen posibilidades de obtener préstamos es que ellas trabajan en el sector informal, de modo que tienen menos posibilidades de proporcionar documentación de empleo aún si el nivel de sus ingresos actuales los calificara para un préstamo. Las investigaciones demuestran que las instituciones financieras favorecen a familias con ingresos por encima del promedio, con empleo en el sector formal, y que tienen como cabeza a un hombre (Ibid: 11).

Aun las instituciones financieras de vivienda enfocadas en la ayuda a familias con bajos ingresos han sido en muchas ocasiones inaccesibles para la mayoría de los pobres. Por ejemplo, en Jamaica la principal agencia del Estado para la vivienda (el Fondo Nacional Fiduciario para la Vivienda) fue establecida en 1976 con un claro objetivo de asistir a las familias de bajos ingresos sin vivienda. Sin embargo, en los últimos 20 años, el Fondo Nacional Fiduciario para la Vivienda otorgó hipotecas a sólo el 2 por ciento de las personas en el 40 por ciento más bajo de la fuerza laboral (Klak y Smith 1999: 60).

Muchas fuentes destacan la creciente importancia de alternativas innovadoras de financiamiento para los pobres, tales como los programas de micropréstamos de vivienda y los programas bancarios no comerciales (por ejemplo, las sociedades de ahorro y préstamo y los grupos de asistencia mutua).

15 La información en este párrafo tomada del U.N. Centre for Human Settlements 2000: 59-60.

16 La información en este párrafo se deriva del Proyecto Global de Personas Desplazadas Internamente 2003.

17 La Comisión del Proyecto Global de Personas Desplazadas Internamente dijo que aproximadamente 2.000 personas que vivían en lo alto de las colinas que sobresalían de la ciudad, en estructuras mal colocadas de madera vieja y cartón. El barrio no tiene vegetación y cuando llueve la ladera se convierte en un pasillo peligroso de fango. Las mujeres entrevistadas en este barrio relacionaban su desesperación a no tener nada con qué protegerse ellas ni a sus hijos de la lluvia, el viento y el frío. En este vecindario, hay un patrón informal de pasar las viviendas disponibles a los recién llegados de otra parte en Antioquia y otras regiones.

## Esfuerzos por tratar el problema de la vivienda en condiciones infrahumanas en América Latina y el Caribe



### A. Organizaciones multinacionales y ayuda extranjera

#### El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

Campaña Mundial de Seguridad de la Tenencia:<sup>18</sup> En 1999, la conferencia mundial de la ONU-Hábitat lanzó la Campaña Mundial de Seguridad de la Tenencia para señalar el hecho de que las condiciones de vivienda para los pobres en zonas urbanas de todo el mundo han continuado deteriorándose en los años siguientes a la conferencia mundial de la ONU-Hábitat en Estambul y la adopción correspondiente del Programa de Hábitat.<sup>19</sup> Esta campaña refleja el enfoque casi exclusivo de la ONU-Hábitat en lo urbano, más que en los asuntos de vivienda rural. La ONU-Hábitat seleccionó el tema de la seguridad en la tenencia debido a su “efecto catalítico” sobre la provisión de un techo sostenible. Los objetivos de la campaña son brindar “la formalidad y el título seguro” a los asentamientos urbanos existentes, e incrementar el acceso de la gente pobre a la tierra urbana, económicamente accesible y con buena ubicación.

La campaña se centrará en varios subtemas incluyendo: (1) trabajar hacia la adopción de una Convención Internacional de Derechos de Vivienda; (2) oponerse a los desahucios forzados; (3) promover una reforma legislativa nacional; (4) promover una política general de vivienda sostenible, comenzando con la tenencia segura, pero requiriendo de la integración de los sectores públicos y privados en áreas tales como planeamiento del uso de la tierra, sistemas de registro de tierras, disposición de servicios urbanos e infraestructura, y disposición de financiamiento para la vivienda y microcrédito.

Programa de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Vivienda:<sup>20</sup> Este programa es otra iniciativa de la ONU-Hábitat, distinto de la Campaña de Seguridad de la Tenencia tratada anteriormente. El marco de tiempo original para la iniciativa fue del 2002 al 2004. La primera fase del programa busca promover la conciencia sobre los derechos de la vivienda mediante el establecimiento de redes entre

las agencias del gobierno, ONGs, entidades académicas y otros, por medio de la creación de estándares y programas de monitoreo, además de la conducción y publicación de investigaciones sobre los derechos de la vivienda.

### **El Banco Mundial<sup>21</sup>**

El Banco Mundial tiene una mayor influencia en la política de vivienda en el área de AL/C a través de sus acuerdos de condiciones de préstamos. En la última década, su influencia ha logrado que los gobiernos cambien su papel de proveedores de viviendas de bajos recursos a facilitadores de la reforma del mercado de vivienda (ver Gough 1999: 122). El Banco Mundial se ha enfocado también en la vivienda y temas relacionados en varios contextos específicos. El primer contexto específico es el apoyo para el financiamiento de la vivienda basado en el mercado. (Entre 1983 y 1996, el Banco Mundial gastó US\$5 mil millones en programas para el financiamiento de la vivienda alrededor del mundo. Buckley 1999: 44.) El segundo contexto es ayuda para los regímenes de los derechos de la propiedad privada. El Banco Mundial ha patrocinado programas de alto perfil para la titulación y el registro de tierras y viviendas en Nicaragua y Perú en los 1990s, por ejemplo. El tercer contexto en el cual el Banco Mundial se ha involucrado en el tema de vivienda en América Latina y el Caribe es en mitigación y preparación ante desastres. El Banco actualmente apoya programas para la preparación ante desastres en México, San Kitts & Nevis, Sta. Lucía, Dominica, Granada y San Vicente. También ayudó con la mitigación y reconstrucción del desastre provocado por el Huracán Mitch en Nicaragua, Honduras y Belice.

### **El Banco Interamericano de Desarrollo<sup>22</sup>**

El BID es la fuente principal de un financiamiento multilateral para los países de AL/C (BID: 2002). Indica que está comprometido a ayudar en la mejora de la calidad de vida de las familias de escasos recursos por medio de mejoras en sus condiciones de vivienda. El BID persigue este compromiso a través de: (1) apoyar las políticas y proyectos dirigidos a la mejora de las condiciones de vivienda para los pobres; (2) ayudar a los gobiernos a facilitar y manejar las iniciativas del sector privado en cuanto a vivienda; y (3) mejorar los mercados de vivienda y mercados relacionados (tierra, financiamiento y construcción). Para lograr estas metas, el BID ofrece crédito, asistencia técnica y asesoría en cuanto a la política para los programas que buscan expandir la disponibilidad de soluciones nuevas para la vivienda o mejorar las condiciones actuales de vivienda.

Un ejemplo del trabajo del BID referente a la vivienda, es su apoyo para "Programas de Mejoramiento Integral de Barrios". Estos son programas gubernamentales que prestan solución a tugurios y asentamientos informales que financian la disponibilidad de servicios e infraestructura, más que ignorar o tratar de destruir los tugurios. El BID esta ayudando a financiar estos programas y diseminar información en cuanto a ellos por América Latina y el Caribe.

Al llegar diciembre del 2002, el BID había establecido también una Memorandum de Entendimiento con la ONU-Hábitat para cooperar con el mejoramiento de la vivienda, infraestructura urbana y servicios en América Latina y el Caribe.

### **La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional<sup>23</sup>**

La actual estrategia de asistencia de la USAID para América Latina y el Caribe no parece centrarse en vivienda, aunque puede estar incluida en los planes de países en particular. Un futuro programa de los Estados Unidos que podría afectar el tema de vivienda en el área de AL/C, sin embargo, es la "Cuenta del Reto del Milenio". Este programa, que actualmente espera aprobación final (para ser parte de la moción presupuestaria del 2004), sería paralelo al trabajo de la USAID pero sería administrado por el Departamento de Estado. El programa podría asignar alrededor de US\$500 millones para 20 de los más pobres países en el mundo. El programa requiere que los países receptores produzcan un plan sobre cómo se utilizarán los fondos, más que sólo permitir a grupos de ayuda internacional solicitar el dinero.

### **La Unión Europea<sup>24</sup>**

El papel principal de la Unión Europea en cuanto a vivienda en América Latina y el Caribe es como donante. El programa de ayuda de desarrollo de la UE incluye a los países de AL/C,<sup>25</sup> y se ha destinado a veces a vivienda. Un ejemplo de un proyecto de vivienda financiado por la UE es un acuerdo de US\$1,800 millones con el gobierno de Guyana en marzo del 2003. El dinero proporcionará infraestructura y servicios para 4.000 nuevos lotes destinados a vivienda y el mejoramiento de 1.500 lotes en tugurios existentes (Stabroek News: 2003). A través de su programa de "reconstrucción y recuperación", la UE también ha proporcionado el financiamiento para la vivienda en América Central después del Huracán Mitch en Venezuela después de las inundaciones en 1999, y en El Salvador después de los terremotos en el 2001.

18 Para una descripción completa, ver la ONU-Hábitat 2000, "Campaña Mundial de Seguridad de la Tenencia".

19 El Programa de Hábitat es el documento político primario que surgió de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en Estambul en junio de 1996. Fue adoptada por 171 países, y contiene una amplia gama de compromisos y recomendaciones en cuanto a temas de asentamientos humanos (mayormente pertinentes a los asentamientos urbanos).

20 Para más información sobre el Programa de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Vivienda, ver UN-HABITAT "Initiatives in 2002-2004" y "Programme Focus (2002-2004)".

21 El sitio Web del Banco Mundial es [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org). Ya que el Banco Mundial trabaja indirectamente en muchas áreas de desarrollo a través del apoyo a gobiernos y otras organizaciones, y debido a que su influencia es extemadamente poderosa, sería bueno realizar una investigación detallada por separado sobre la influencia del Banco Mundial sobre las políticas de vivienda en los países de AL/C.

22 El sitio Web del BID es [www.iadb.org/exr/ESPANOL/index\\_espanol.htm](http://www.iadb.org/exr/ESPANOL/index_espanol.htm).

23 El sitio Web de la USAID es [www.usaid.gov/espanol/](http://www.usaid.gov/espanol/).

24 El sitio web de la UE es [europa.eu.int/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/index_es.htm)

25 La Ayuda Oficial Directa anual de la UE para América Latina y el Caribe dio un total de US\$319 millones al llegar el 1993, excediendo la ayuda directa de Estados Unidos para esta región (Amaury Hoste, The New Latin America Policy of the EU, February 1999, [www.edpsg.org/Documents/Dppl.doc](http://www.edpsg.org/Documents/Dppl.doc)).



### **La Corporación Financiera Internacional** <sup>26</sup>

La CFI apoya varios programas de financiamiento para la vivienda de escasos recursos en América Latina, mayormente asistiendo a los bancos locales que prestan dinero para hipotecas. La CFI también ha intentado ayudar a comenzar un mercado de hipoteca secundaria en algunos países latinoamericanos. Debido a que la CFI trabaja por medio de instituciones financieras tradicionales, su apoyo afecta principalmente a las familias de ingresos bajos-medios, y no a los más pobres.

## **B. Organizaciones internacionales no gubernamentales**

### **La Coalición Internacional para el Hábitat** <sup>27</sup>

La HIC es una organización “sombrija” para las ONGs, organizaciones académicas y de investigación y activistas que trabajan con temas relacionados con la vivienda de escasos recursos. Se formó durante la primera convocatoria de la ONU-Hábitat, en 1976. Actualmente cuenta con cerca de 300 miembros.<sup>28</sup> Sus metas son: (1) abogar por el reconocimiento, defensa e implementación completa de los derechos de cada humano en todas partes a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad; y (2) defender los derechos humanos de los indigentes, pobres y personas que viven en condiciones inhumanas. La HIC trabaja de cerca con la ONU-Hábitat.

### **La Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular** <sup>29</sup>

La SELVIP es una organización coordinadora para las preocupaciones relacionadas con el sector de vivienda en los países del Cono Sur. Fue creada como respuesta al MERCOSUR a principios de los 1990s. Su propósito es facilitar el intercambio de información entre las organizaciones de base y las administraciones de las ONGs, así como la ayuda en las estrategias para vivienda de los pobres dentro del contexto de la integración económica en los países del Cono Sur. (La Federación Uruguaya Cooperativa de Vivienda

por Ayuda Mutua parece ser el apoyo efectivo para este grupo).

### **Un Techo para Chile**<sup>30</sup>

Un Techo para Chile fue fundado por estudiantes universitarios de Chile en 1997. Nació de la institución de beneficencia católica Hogar de Cristo. Comenzó su trabajo en Chile, con el propósito de reemplazar todos los pueblos con casuchas (campos de vivienda informal) en Chile por hogares temporales de 37. 2 metros cuadrados cada uno. Confía en los esfuerzos voluntarios, principalmente por los estudiantes de la universidad y otra gente joven. Ha construido más de 20.000 hogares temporales y tiene una presencia en 16 ciudades en Chile. Ha ayudado también a fundar organizaciones similares en otros varios países de AL/C.

### **La Alianza Cooperativa Internacional** <sup>31</sup>

La ACI tiene una división “Américas” que tiene su jefatura en Costa Rica. A través de su Comité de Habitación de las Américas, la ACI fomenta una red entre organizaciones cooperativas por los países de AL/C que trabajan en la vivienda para los pobres. Estos incluyen organizaciones cooperativas establecidas para ayudar a los pobres a construir viviendas, y organizaciones cooperativas establecidas por los pobres dentro de sus comunidades de viviendas. Las metas de la ACI en este esfuerzo incluyen ayudar a organizaciones cooperativas para la vivienda a que fortalezcan y expandan su soporte y redes financieras, abogando a favor de estas organizaciones frente a instituciones políticas y financieras, además de asistir este tipo de organizaciones a volverse más competitivas.

### **La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional** <sup>32</sup>

La ASDI es una agencia del Gobierno sueco encargada de la asistencia para el desarrollo internacional. En el 2002, su presupuesto fue de US\$19,400 millones. La ASDI asignó el 12. 5 por ciento de su

presupuesto a América Latina y ha trabajado particularmente de cerca con Nicaragua, Honduras, Bolivia y Guatemala. La ASDI ha invertido grandemente en programas para mejorar la vivienda en Centroamérica. Estos programas siguen la estructura de la Fundación Promotora de Vivienda en Costa Rica (ver descripción abajo: ASDI fue el soporte financiero original de FUPROVI pero eliminó gradualmente su ayuda conforme el programa se hacía más autosuficiente) y el Programa de Desarrollo Local en Nicaragua. El PRODEL ofrecía créditos para mejoras en viviendas, extensión de infraestructura para comunidades pobres y créditos para pequeños negocios en Nicaragua, beneficiando a 70. 000 familias en ocho ciudades. Los programas de vivienda de la ASDI también ofrecen asistencia técnica y capacitación a municipalidades y organizaciones vecinales. Los programas de vivienda de la ASDI se han extendido a Guatemala, Honduras y El Salvador.

### **El Centro Cooperativo Sueco**

El SCC tiene algún interés en vivienda, al menos en América Latina. Está trabajando en varios estudios relacionados con vivienda de escasos recursos. (Un estudio que está en curso, por ejemplo, trata acerca del acceso que tienen los pobres a las tierras urbanas en América Latina.)

### **La Alianza de las Ciudades**<sup>33</sup>

La Alianza de las Ciudades es una de muchas ONGs internacionales que trabajan para reducir la pobreza urbana, con un enfoque en mejorar la vivienda, servicios e infraestructura. Su proyecto central es el plan de acción “Ciudades sin tugurios”, el cual fue endosado por 150 Jefes de Estado y gobierno en la Cumbre del Milenio 2000 de las Naciones Unidas. La Alianza está trabajando ahora con una amplia variedad de organizaciones asociadas y gobiernos (aparentemente sólo Brasil y El Salvador en los países de AL/C) para implementar este plan. La Alianza trabaja de cerca con las Naciones Unidas y el Banco Mundial (el cual es responsable del desarrollo de la estrategia

a largo plazo de la Alianza y en la aprobación de su plan de trabajo anual). La secretaría de la Alianza se ubica en Washington, D. C.

### C. Organizaciones nacionales y locales no gubernamentales

#### La Federación Uruguaya Cooperativa de Vivienda por Ayuda Mutua—Uruguay<sup>34</sup>

La FUCVAM es una organización de base que formó su primera cooperativa para la construcción de viviendas en Uruguay en 1966. Sus cooperativas actualmente involucran a 15.000 familias. La FUCVAM apunta a la integración de familias en cada aspecto de manejo del proyecto por medio de la formación de Asambleas Cooperativas. A cada familia se le requiere contribuir 21 horas por semana de autoconstrucción durante el período de construcción (una contribución estimada del 15 por ciento del costo total de la construcción). Las casas miden 70 metros cuadrados y tienen dos cuartos. Una vez que la construcción está completa, las cooperativas cambian su enfoque hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad abasteciendo “seis grandes necesidades”: la vivienda, la salud, la educación, la recreación, el consumo y los servicios generales. La meta es preservar y fortalecer los aspectos positivos de las comunidades de autoayuda informal que incluyen solidaridad, identidad, historia común y un sentido de propósito mutuo. En 1997, la FUCVAM recibió un reconocimiento de la ONU-Hábitat por su trabajo. Se ha aliado con muchas ONGs nacionales e internacionales y programas de gobierno (Font: 2001: 3-6).

#### La Fundación Promotora de la Vivienda—Costa Rica<sup>35</sup>

La FUPROVI es una ONG que apoya la autoayuda en la construcción de vivienda en asentamientos urbanos de Costa Rica. Fue fundada hace 15 años, y recibió un Galardón a las Mejores Prácticas de la ONU-Hábitat en el 2000. Organiza la construcción de 1.000 casas al año, usualmente para grupos de familias que viven en un asentamiento. La FUPROVI es subsidiada por el gobierno y actúa como un intermediario entre las familias de escasos recursos y las autoridades para financiar la compra de un lote y legalizar el asentamiento. Las familias deben contribuir con 30 horas por semana en la construcción. La FUPROVI proporciona el financiamiento provisional de construcción de un fondo rotativo, que permite que las familias construyan sus casas mientras el proceso de legalización está en curso. Una vez que las casas están terminadas y el asentamiento legalizado, las familias califican para un subsidio del gobierno y una hipoteca. Esto permite a las familias pagar el crédito provisional de la FUPROVI, más una cuota del 12 por ciento de los costos de la construcción. Gracias al aporte de autoconstrucción por parte de la familia, el costo total de la casa equivale a un 60 ó 65 por ciento de una casa construida en el sector privado.

#### La Asociación para Apoyo a Comunidades—Argentina<sup>36</sup>

La APAC es una ONG que trabaja en el abastecimiento de condiciones de vivienda digna para fami-

lias de escasos recursos en Buenos Aires. Parecido a Hábitat para la Humanidad, se autofinancia a través del recibo de los pagos de la hipoteca de las familias receptoras. Recientemente condujo un proyecto para abastecer a 173 familias con lotes provistos de todos los servicios. Recortando los costos al mínimo, fue capaz de brindar estos lotes al 40 por ciento de su valor comercial (el precio resultó en US\$3.500 a US\$4.000 por lote). Los pagos de las familias receptoras en los primeros ocho meses financiaron los costos de la infraestructura. Brindando lotes con servicios completos en vez de vivienda, la APAC busca llegar a más familias y animar la vivienda de autoayuda planeada.

#### CIUDAD—Ecuador<sup>37</sup>

La misión de CIUDAD es “ayudar a hacer posible el ejercicio del derecho de vivir en la ciudad en condiciones justas y democráticas”. Fue fundada en 1977. Mueve su agenda por medio de la investigación, desarrollo de capacidades y asistencia técnica. Su enfoque incluye la vivienda urbana pero también se centra en el gobierno urbano y en forjar la “ciudadanía” urbana. Se ha unido a muchas organizaciones locales e internacionales, incluyendo la Unión Europea, Coalición Internacional para el Hábitat, Red Mujer y HPH.

#### El Instituto Libertad y Democracia (ILD)—Perú<sup>38</sup>

El ILD fue fundado para institucionalizar el trabajo de Hernando de Soto. Es un grupo de expertos

26 El sitio Web del CFI es [www.ifc.org](http://www.ifc.org).

27 El sitio Web del HIC es [home.mweb.co.za/hi/hic/](http://home.mweb.co.za/hi/hic/).

28 Un ejemplo del tipo de proyecto que el HIC, la SELVIP y la FUCVAM (ver abajo) organizaron fue un seminario internacional sobre “La Producción de Vivienda Social y Neoliberalismo: el capital de la gente versus la miseria del capital”. El seminario incluyó presentaciones del HIC, la SELVIP, la FUCVAM, la ONU-Hábitat, un proyecto para la vivienda cooperativa brasileña, y otros en una amplia gama de temas con respecto a la vivienda de escasos recursos y la importancia de la organización base alrededor de este tema.

29 Se puede encontrar información sobre la SELVIP en [www.chasque.apc.org/fucvam](http://www.chasque.apc.org/fucvam).

30 El sitio Web de Un Techo para Chile es [www.untechoparachile.cl/](http://www.untechoparachile.cl/).

31 Para más información, vea la página de la ACI en las Américas, [www.aciamericas.coop/](http://www.aciamericas.coop/).

32 Para más información, vea la página de la ASDI: [www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=177](http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=177).

33 El sitio Web para la Alianza de las Ciudades es [www.citiesalliance.org/](http://www.citiesalliance.org/).

34 El sitio Web de la FUCVAM es [www.chasque.net/fucvam](http://www.chasque.net/fucvam).

35 El sitio Web de la FUPROVI es [www.westnet.com/costarica/foundation/fuprovi.html](http://www.westnet.com/costarica/foundation/fuprovi.html).

36 Información sobre la APAC tomada de las Mejores Prácticas para los Asentamientos Humanos: [www.unesco.org/most/bpunchs.htm](http://www.unesco.org/most/bpunchs.htm).

37 Para más información sobre CIUDAD, visita [www.redmujer.org.ar/ecuador\\_ciudad.htm](http://www.redmujer.org.ar/ecuador_ciudad.htm).

38 El sitio Web del ILD es [www.ild.org.pe](http://www.ild.org.pe).

basado en la premisa subyacente de que el pobre necesita acceder a la propiedad privada formal, que incluye casas con títulos registrados. El instituto tiene conexiones cercanos con el Banco Mundial y el BID, así como con la USAID. Ha recibido algunas críticas por el enfoque excesivo en los derechos a la propiedad privada, excluyendo así otras formas más eficientes de mejorar las condiciones de vivienda para los pobres.

#### **D. Gobiernos nacionales y locales**

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe tienen alguna forma de subsidio público para la vivienda. Estos subsidios pueden ser directos (por ejemplo, concesiones o préstamos para familias en particular) o indirectos (por ejemplo, provisión de servicios subsidiados o infraestructura a un asentamiento informal). Las características para estos programas varían. Algunos beneficios son concesiones, otros son préstamos. Algunos programas subsidian casas enteras, otros abastecen un subsidio nominal. La mayoría requiere que el ingreso de la familia receptora esté por debajo de un cierto nivel de pobreza, aunque en muchos casos la familia debe probar que tiene la capacidad financiera para pagar un préstamo. Algunos programas apuntan a la clase baja-media, mientras otros dirigen su atención a los más pobres. A continuación se presentan los ejemplos de proyectos de vivienda pública en Brasil y Perú que han recibido atención internacional. Estos casos de estudio se incluyen para dar ejemplos de un tipo de proyecto (regularización) y para describir como los gobiernos han negociado algunos de los obstáculos para la estrategia efectiva de vivienda.

#### **Brasil<sup>39</sup>**

En Brasil, los programas de vivienda pública para los pobres han sido creados e implementados a nivel municipal. Estos programas buscan tratar problemas asociados con los tugurios urbanos (o asentamientos informales). El primero de estos, "Belo Horizonte", se inició en 1983 y recibió un galardón de la

ONU-Hábitat por sus esfuerzos al transferir títulos de propiedad individual a habitantes en establecimientos informales, sin importar que la tierra fuera originalmente propiedad pública o privada. Al aumentar la seguridad para los habitantes de asentamientos informales, Belo Horizonte intentó estimular a las familias a mejorar sus viviendas. No obstante, este programa fue obstaculizado por dos factores primarios: (1) un prerrequisito para transferir el título legal era el mejoramiento de áreas enteras de tugurios, lo cual en muchos casos nunca ocurrió; y (2) la expropiación de tierras de tenencia privada ha sido virtualmente imposible debido a la necesidad legal de compensar a los propietarios originales con un valor de mercado justo.

Las subsiguientes regulaciones municipales y proyectos de vivienda en Brasil<sup>40</sup> han buscado mejorar y expandir el modelo de Belo Horizonte en muchas formas innovadoras. Primero, ellos promueven la transferencia de los derechos de uso seguro a largo plazo, más que la transferencia de derechos completos de propiedad a los habitantes del asentamiento. Esto reduce los costos y da a las familias una seguridad adicional necesaria para realizar mejoras a sus hogares. Segundo, las municipalidades han implementado estos programas junto con los cambios a las reglas de división de zonas que restringen los tamaños de los lotes, el tipo y tamaño de la construcción y el uso de la tierra. Esto permite que la transferencia/regularización de los derechos de la propiedad ocurran en los asentamientos en su condición original, sin largos retrasos por mejorías en infraestructura o la provisión de servicio. También ayuda a mantener los precios de vivienda accesibles para los pobres al desalentar la especulación y la "invasión" de la clase media.

#### **Perú<sup>41</sup>**

En 1996, Perú emprendió un proyecto para tratar la pobreza de la vivienda en asentamientos informales distribuyendo más de 1 millón de títulos de tierras en sus tres ciudades más pobladas. El programa fue

implementado por el gobierno central, con un alto financiamiento del Banco Mundial, por medio de un programa llamado COFOPRI. Si bien este programa tuvo éxito en la distribución de un número masivo de títulos, el impacto neto de este programa sobre la ayuda a los pobres ha sido cuestionada. (Ver sección anterior sobre derechos de tierra.)

### **E. Sector privado**

#### **CEMEX/ Patrimonio Hoy<sup>42</sup>**

Patrimonio Hoy es una iniciativa lucrativa de CEMEX, la corporación multinacional más grande de México. Por medio de este programa creado en 1999, CEMEX trata de incrementar las ventas y el reconocimiento de su marca entre los clientes de escasos recursos en México ayudando a los constructores de sus propias casas con el financiamiento de la construcción. Patrimonio Hoy se basa en los clubes de ahorro de tres personas cada uno, las cuales dan una contribución semanal de 120 pesos (cerca de US\$10) cada una para un fondo de grupo por un período de 70 a 86 semanas. Cada 10 semanas, uno de los miembros recibe los ahorros de todo el grupo en forma de materia prima para la construcción. Esto le da a CEMEX una oportunidad para "vender" sus productos y les da a los participantes una forma de crédito que les permite construir sus casas mucho más rápido de lo que ellos hubieran sido capaces de otro modo. Al llegar el 2002, Patrimonio Hoy había alcanzado a 20.000 familias. Su meta es alcanzar a 1 millón de familias para el 2007.

#### **Banco Solidario, Ecuador**

Banco Solidario es un ejemplo de un banco local latinoamericano que fue fundado para servir al 70 por ciento de la población que tiene dificultad para acceder a créditos por medio de instituciones tradicionales. En el 2000 comenzó un programa de préstamo para la vivienda ofreciendo crédito para la compra de tierra y construcción de la vivienda (Center for Urban Development Studies 2001:92).

### **Fannie Mae**

Fannie Mae tiene una Iniciativa de Financiamiento Internacional para la Vivienda que pone a disposición una gama amplia de capacitación y experiencia técnica para el desarrollo viable de financiamiento para propietarios de vivienda de escasos recursos en países latinoamericanos y del Caribe.



39 Para más información, ver Fernandes 2001, De Souza 2001.

40 Recife, Porto Alegre, Diadema y Santo Andre han instituido programas. Para más información de los proyectos en Recife y Porto Alegre, ver Fernandes 2001.

41 Para la siguiente discusión, ver Kagawa 2001 y Calderón Cockburn 2001.

42 Para mayor información, ver Herbst 2002.

# 4

## Conclusiones





Una revisión de la investigación existente en viviendas infrahumana en América Latina y el Caribe pone varios puntos en evidencia.

Primero, la vivienda inadecuada continúa siendo un serio problema político, social y económico en América Latina y el Caribe. Pero lo más impactante es que el déficit en cuanto a vivienda adecuada continúa en ascenso cada año, obligando a más familias a vivir en condiciones peligrosas o viviendas insalubres.

Segundo, una amplia gama de actores en los sectores tanto públicos como privados están trabajando para tratar los problemas asociados con la vivienda inadecuada en América Latina y el Caribe.

Tercero, el grado, causas y efectos de la vivienda inadecuada varía ampliamente de país a país en América Latina y el Caribe, y también entre áreas

geográficas dentro de los países. Algunas tendencias se aplican al área entera, pero adquieren su propia forma en el contexto local al cual se aplican.

Cuarto, el interés actual en los problemas de vivienda y la política está altamente concentrado en las áreas urbanas. Esto se debe probablemente al alto porcentaje de personas en los países latinoamericanos y del Caribe que viven en áreas urbanas, y a las tendencias de urbanización que continúan empujando este porcentaje más arriba. El movimiento reciente de personas a las ciudades ha generado una situación de crisis en los tugurios urbanos, llamando la atención de muchos gobiernos y de la comunidad internacional. Las condiciones de vivienda en las áreas rurales, aunque siguen siendo agudas, parecen haber sido ignoradas en gran parte.