

Cuadernos Urbanos

Hacia la Transformación Social

Año: 2

N° 5

Enero 2015

Hacia la construcción de una política municipal de vivienda popular en Lima Metropolitana

Abogada: Esther Álvarez Estrada

Explorando nuevas formas de concebir y abordar el problema de la vivienda

Sociólogo: Paul Maquet Makedonski

2015 Instituto de Desarrollo Urbano – CENCA
Jr. Coronel Zagarra 426 – Jesús María
Lima – Perú
Página web: [http:// www.cenca.org.pe/](http://www.cenca.org.pe/)
Facebook: CENCA – Instituto de Desarrollo Urbano

Diseño y diagramación: Katherine Quiroz M.

**HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA MUNICIPAL
DE VIVIENDA POPULAR EN LIMA METROPOLITANA**

Elaborado por la abogada Esther Álvarez Estrada

RESUMEN

El presente artículo aborda desde un enfoque de derechos el análisis de la normatividad producida durante la Gestión de Susana Villarán relacionada a la gestión de la ciudad y al acceso al derecho a una vivienda adecuada. A partir del contexto y su problemática se realiza el análisis y conclusiones, en el marco del Plan Regional de Desarrollo Concertado, el Plan de Desarrollo Urbano de Lima y el movimiento urbano popular y la sociedad civil organizada, la presión inmobiliaria y el tráfico de tierras.

Palabras Clave

Política municipal, vivienda popular, derecho a la vivienda, asentamientos humanos, movimiento popular, gestión participativa.

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas de vivienda en los últimos años han hecho prevalecer un enfoque facilitador y subsidiario del estado, otorgando un papel central al capital privado. Ello no obstante, el déficit de vivienda se ha incrementado, sobre todo en su aspecto cualitativo. En Lima Metropolitana se cuenta con un déficit de vivienda que alcanza las 489,532 viviendas, de los cuales el 60% corresponde a un déficit cualitativo.

La gestión de Susana Villarán de la Puente recoge algunas iniciativas de mejoramiento de Barrios, renovación urbana y vivienda popular planteadas desde la sociedad civil y el movimiento urbano popular, estas se analizará desde un enfoque de derechos humanos¹, al considerar a la vivienda como un derecho humano fundamental al que todos los seres humanos tenemos derecho por el solo hecho de ser seres humanos.

En este contexto es importante reflexionar sobre los procesos urbanos en la ciudad y los mecanismos e instrumentos normativos de mejoramiento, renovación urbana y acceso a la vivienda orientado a los sectores de menores recursos económicos, en tanto a nivel nacional prevalece el enfoque de mercado, generando exclusión, vulnerando derechos, respecto a la vivienda y la ciudad.

Asimismo como la dinámica empresarial inmobiliaria presiona en desmedro de las necesidades sociales de vivienda de los sectores de menores recursos económicos, en consecuencia tenemos un déficit de vivienda que se acrecienta, así como nuevas ocupaciones informales en la periferia de la ciudad.

Siendo necesario colocar el tema de la ciudad inclusiva, esclareciendo el rol de los actores en la ciudad, la municipalidad, el gobierno central y la importancia de la participación de la población organizada a través del movimiento urbano popular para hacer asequible la vivienda a estos sectores, en el marco del Plan Regional de Desarrollo Concertado -PRDC de Lima y el Plan Urbano en proceso de construcción.

¹ Guendel; 1999:3 El Enfoque de Derechos Humanos "El esfuerzo orientado a articular una nueva ética con políticas públicas a nivel social y judicial y privadas, es lo que se ha denominado como el enfoque de derechos humanos. Este procura construir un orden centrado en la creación de relaciones sociales basadas en el reconocimiento y respeto mutuo y en la transparencia, de modo que la satisfacción de las necesidades materiales y subjetivas de todas las personas y colectividades, sin excepción alguna, constituya una obligación jurídica y social. (.....) buscando construir mecanismos jurídicos y políticos que transformen las instituciones, y consecuentemente la vida social y cotidiana de las personas con base en una nueva ética del desarrollo humano."

PROBLEMÁTICA

El problema de la vivienda en el Perú consiste principalmente en la deficiente habitabilidad existente en las periferias ocupadas por los asentamientos humanos, antes denominados pueblos jóvenes y en los solares o casonas tuguizadas en el centro de la ciudad. Tiene sus causas en la pobreza y la ausencia de políticas de Estado orientado a satisfacer las necesidades de vivienda de la población de menores recursos económicos.

El Perú tiene una población de 30 millones ochocientos catorce mil ciento setentaicinco habitantes², siendo el déficit de vivienda de un millón ochocientos sesenta mil seiscientos noventa y dos viviendas, de los cuales un millón cuatrocientos setenta mil novecientos cuarentaisiete corresponde al déficit cualitativo y trescientos ochenta y nueve mil setecientos cuarenta y cinco al déficit cuantitativo³.

En Lima Metropolitana se concentra el 27.4% de la población del Perú con 8445211 habitantes⁴, el déficit de vivienda alcanza las 489,532 de las cuales el déficit cuantitativo corresponde a 189,371 y el déficit cualitativo es de 300,161.

Históricamente desde 1940 se inició un crecimiento rápido y desordenado de Lima mediante el cual experimentó un proceso de urbanización explosivo debido fundamentalmente a la migración de la población provinciana, atraída por las expectativas aparentes y/o reales de un proceso de industrialización incipiente, este crecimiento fue ocupando espacios al borde de la ciudad; los asentamientos informales en zonas de riesgo y las inmobiliarias ocupando áreas de riqueza agrícolas; la planificación urbana y la gestión pública municipal en ejercicio del control urbano poco o nada hizo para ordenar a través de Programas de vivienda efectivos; es de esta forma en que se va configurando la ciudad Metropolitana de Lima.

El Censo Nacional de 1993 señalaba la existencia de 2998 asentamientos humanos a nivel nacional, nueve años después el crecimiento a través de la ocupación informal se refleja en 1,802 asentamientos humanos más⁵.

Según informes de Cofopri al 2002 en nuestro país existían alrededor de 2,500 asentamientos humanos sin titular de un total de 4,800. Solo en Lima, existían 902 asentamientos humanos sin titular de los cuales 329 asentamientos humanos aproximadamente 35,000 familias están asentados sobre terrenos de propiedad privada y 72 asentamientos humanos aproximadamente 2,325 familias sobre terrenos de propiedad comunal y 501 asentamientos humanos aproximadamente 25,000 familias ocupando terrenos de propiedad del Estado.

Como vemos las familias de bajos recursos económicos recurren a procesos al margen de la legalidad para acceder al suelo.

² Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población, 1950 - 2050. Boletín de Análisis Demográfico N° 36.

³ Fuente: INEI - Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

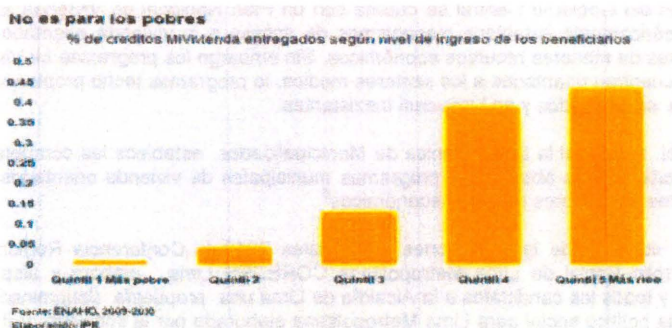
⁴ Fondo Mi vivienda S.A. 2009

⁵ Estudio Barrios urbanos Marginales 2004 MVCS

Estas poblaciones pobres no tienen acceso al mercado formal de la vivienda, optando por la ocupación informal para satisfacer una necesidad básica fundamental como es un lugar para vivir con su familia.

Una de las características de estas ocupaciones informales denominadas asentamientos humanos es que carecen de por lo menos algunos de los servicios básicos como son el agua y el saneamiento. Asimismo las viviendas que ocupan son precarias y en estos últimos años las ocupaciones se ubican en áreas de laderas en su mayoría constituyendo zonas de riesgo.

El mercado excluye a los pobres del acceso a la vivienda al carecer estas familias de ingresos suficientes y al estar la vivienda dejada a la especulación de las inmobiliarias que priorizan la rentabilidad económica.



Así ha crecido la ciudad de manera desordenada con más del 70% de las viviendas autoconstruidas, y actualmente el 29% de familias limeñas con problemas de vivienda, de los cuales los más afectados son los empobrecidos de la ciudad, al no existir ofertas inmobiliarias adecuadas a las demandas de lo más empobrecidos.

El Estado no ha respondido institucionalmente ni articuladamente a satisfacer la demanda de vivienda de los sectores empobrecidos de la ciudad.

Como consecuencia tenemos una ciudad fragmentada, segregada espacial y socialmente. Donde la especulación urbana, el tráfico de tierras son los que deciden hacia donde crece la ciudad

CONTEXTO

En el Perú el derecho a la vivienda no está incluido de manera expresa en nuestra Constitución Política de 1993, a diferencia de nuestra anterior constitución de 1979 que sí la contenía. En nuestra actual Constitución de 1993 está por interpretación establecida en el art. 55 al establecer que los tratados suscritos por nuestro gobierno es parte de nuestro cuerpo normativo.

Las políticas de vivienda son promotoras y facilitadoras de la inversión privada para resolver el déficit de vivienda, actuando el Estado con un rol facilitador y subsidiario. Siendo la vivienda considerada como una mercancía, priorizándose su valor de cambio y no su valor de uso al no considerar a la vivienda como un derecho social en la que el Estado priorice atención a los sectores más empobrecidos.

A nivel del Gobierno Central se cuenta con un Plan Nacional de Vivienda al 2015 que teóricamente establece mecanismos de acceso a la vivienda orientado a los sectores de menores recursos económicos. Sin embargo los programas Mi Vivienda se encuentran orientados a los sectores medios, lo programas techo propio vivienda nueva son limitados y en Lima casi inexistentes.

A nivel municipal la Ley Orgánica de Municipalidades establece las competencias compartidas para abordar los programas municipales de vivienda orientados a los sectores de menores recursos económicos⁶.

En el contexto de las elecciones municipales 2010 la Conferencia Regional de Desarrollo Social de Lima Metropolitana COREDES Lima, elaboró y alcanzó a todas y todos los candidatos a la Alcaldía de Lima una propuesta denominada una agenda político social para Lima Metropolitana elaborada por la sociedad civil y las organizaciones sociales de base organizadas, siendo una de sus propuesta sobre la gestión de la ciudad de Lima metropolitana y sobre suelo, vivienda, hábitat y vulnerabilidad, siendo asumida en parte por la gestión municipal de la alcaldesa Susana Villarán como veremos a continuación.

A través de la aprobación de la Ordenanza 1625 que crea Barrio Mío aprobada el 18 de agosto de 2012. Siendo modificada mediante ordenanza 1786 el 06 de mayo de 2014; que recoge nuestra propuesta de programa de mejoramiento de Barrios Integral.

Asimismo en el marco de la Ley 29415 Ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados con fines de renovación urbana, y nuestra propuesta de programa de **destugurización** y renovación urbana, la Municipalidad de Lima Metropolitana promulgó la ordenanza 1590 con fecha 07 de febrero de 2012, aunque con limitaciones que dejarían sin protección a las familias de los tugurios frente a desalojos realizados a nivel judicial.

A partir de la presión social realizada por el Movimiento Sin Techo de Lima Metropolitana y del Perú - MST que en su mejor momento movilizó a aproximadamente ocho mil pobladores ante el Congreso de la República y la Municipalidad de Lima levantando la propuesta de Ley N° 1000 C/R Proyecto de Ley

⁶ Ley Orgánica de Municipalidades 27972 art. 79

de viviendas dignas para los menos favorecidos y asumida la propuesta de Ordenanza municipal que crea los programas municipales de vivienda Popular recogiendo los componentes de renovación urbana, densificación de viviendas y vivienda nueva.

La propuesta de Ordenanza Municipal de creación del Programa Municipal de Vivienda Popular construida en el marco de la COREDES Lima y desarrollada por el Colectivo Urbano Perú ⁷ validada por el Movimiento Sin Techo -MST, se logró la aprobación de la Ordenanza Municipal N° 1643 aprobada en sesión de Concejo Metropolitano el 18 de diciembre de 2012 creando el Programa Municipal de Vivienda Popular.

En febrero de 2013 se aprueba mediante acuerdo de directorio de la Empresa Inmobiliaria de Lima - EMILIMA el Manual de Organizaciones y funciones de la Ordenanza que crea el Programa Municipal de Vivienda Popular, sin embargo pese a nuestro planteamiento de incorporar un modelo de gestión participativo y que la Empresa Inmobiliaria de Lima asuma un rol subsidiario desde el Estado para implementar los programas de vivienda popular, esta no refleja nuestras propuestas planteadas.

En la gestión municipal de Susana Villarán se apertura espacios de participación y se avanzó en el fortalecimiento de la Asamblea Metropolitana de Lima espacio desde donde se promovió la aprobación del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012 al 2025, el mismo que fue aprobado mediante la Ordenanza 1659 el 09 de febrero de 2013, planteándose como meta al 2025 cien mil viviendas.

Así como se impulsó desde los representantes de la sociedad civil de la Asamblea Metropolitana de Lima el Plan de Desarrollo Urbano para Lima participando de los procesos de diagnóstico y en las propuestas a través de comisiones de trabajo, sin embargo esto no avanzó al emitirse la Resolución de Alcaldía N° 282 de fecha 07 de noviembre de 2013 mediante el cual se resuelve crear una Comisión Mixta como órgano de apoyo y asesoramiento de la Municipalidad Metropolitana de Lima, encargada de articular, evaluar y facilitar planes urbanos específicos, proyectos urbanos estratégicos y proyectos de vivienda en el marco del Plan de Desarrollo urbano metropolitano de Lima en la que no se incluye a los representantes de la sociedad civil de la AML, ni a las organizaciones sociales que se encontraban participando de estas comisiones, sin embargo si se incluye la asociación de Desarrolladores Inmobiliarios ADIPERU como representantes del sector inmobiliario y al Presidente de la Cámara Peruana de Construcción CAPECO.

⁷ Colectivo Urbano Popular: Conformado por CENCA, SEA, CEPROMUR.

ENFOQUE

Desde la sociedad civil y la población organizada a través del Movimiento Sin Techo, Colectivo Urbano Perú, Coredes Lima y el colectivo de incidencia y acción urbana-CIAUR, se levantaron propuesta de acceso al suelo y la vivienda orientado a los sectores de menores recursos económicos, desde un enfoque de derechos humanos, donde la vivienda es un derecho humano fundamental al que todos los seres humanos tienen derecho por el solo hecho de ser seres humanos.

Debemos entender el derecho a la vivienda, el contar con un lugar donde vivir, un espacio donde desarrollarnos con nuestra familia, que nos brinde abrigo, donde cobijarnos, con servicios básicos adecuados y que nos permita vincularnos, ser parte de una comunidad y de la ciudad.

El derecho a la vivienda es un derecho inherente al ser humano que tiene que ver con el desarrollo del individuo y la familia, con el derecho a la intimidad personal y familiar, con el derecho a la salud, con el derecho a contar con un medio ambiente sano, con el derecho a la educación y con el derecho a la propiedad.

La Vivienda debe ser entendida prioritariamente como un bien asignándole un valor de uso y no solo asignarle un valor de cambio como se pretende dentro de una economía de libre mercado. Por cuanto esta tiene que ver con la vida del ser humano.

En este sentido el Estado debe reconocer los esfuerzos desarrollados por los pobladores lo que se denomina la producción social del hábitat que en un 80% han construido la ciudad, debe apoyar y facilitar estos esfuerzos de las comunidades que viven en condiciones de precariedad y algunos de ilegalidad excluidos de la ciudad legal y que tienen viviendas precarias.

Esto implica que el estado debe intervenir para mantener un equilibrio promoviendo y creando las condiciones para que las familias tengan igualdad de oportunidades para acceder a una vivienda adecuada.

Esto tiene que ver con dos valores fundamentales que el Derecho debe alcanzar la equidad y la justicia social que justifica la intervención del Estado a fin de proteger y establecer mecanismos de acceso a una vivienda adecuada a aquellos que por razones fundamentalmente económicas se encuentran en desventaja.

Tiene que promover que se alcance la igualdad de condiciones que todos los seres humanos debemos tener para acceder al bienestar a lo que todo ser humano por el hecho de serlo requiere para vivir.

Se sustenta en La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su art. 25, así como el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su art. 11 establece el derecho a la vivienda y por interpretación del art.55 de nuestra actual constitución política del estado, estos tratados internacionales son parte de nuestro cuerpo normativo. Siendo responsabilidad del Estado el proteger, respetar y cumplir con concretar el derecho a la vivienda adecuada de manera progresiva.

ANÁLISIS

La construcción de políticas públicas de acceso al suelo y la vivienda, parte de un proceso político, social y económico, que se desarrolla en el marco de tensiones entre la movilización social, los intereses de las empresas inmobiliarias y la falta de mayor fuerza y decisión política de trabajar en alianza entre el gobierno nacional, local y con las organizaciones sociales urbanas para avanzar hacia la consolidación de propuestas que recojan los esfuerzos de la población organizada consolidando de esta manera un mecanismo alternativo al sistema predominante que prioriza la inversión, el desarrollo empresarial, la rentabilidad económica a la social.

En la gestión municipal de Susana Villarán se han aprobado algunos instrumentos normativos que aportan a la construcción de políticas municipales de vivienda. Sin embargo el proceso de implementación de estos programas devela limitaciones y no se encuentran como parte de una política municipal articulada con un modelo de gestión participativo, ordenada inserta en el plan urbano, articulada a la gerencia de desarrollo urbano, a la empresa municipal de Lima Metropolitana EMILIMA, al Fondo Municipal de renovación urbana -FOMUR y al Plan regional de Desarrollo Concertado de Lima -PRDC. Donde se tenga a la población organizada como principal protagonista.

Siendo importante el proceso de elaboración del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012 al 2025, que promovió la participación de las Limas centro, norte, sur y este, así como de la academia, las empresas y la sociedad civil, estableciendo la meta de 100mil viviendas promovidas al 2025.

Teniendo en cuenta que en los procesos de renovación urbana en el centro de la ciudad, es importante el saneamiento legal de la propiedad para iniciar acciones de renovación urbana, encontramos una limitante para abordar estos procesos.

La ordenanza 1590 de saneamiento físico legal de predios tugurizados, si bien es un avance la creación de una sub gerencia de renovación urbana a nivel institucional, sin embargo tienen una limitación al no incorporar como un procedimiento administrativo la prescripción adquisitiva de dominio establecida en la Ley 29415 ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados, lo que no permitió a las poblaciones de los tugurios contar con un instrumento legal que facilite su saneamiento físico legal.

Las familias de los tugurios se vieron afectados con procesos judiciales de desalojos por ocupación precaria que afectaron especialmente a los sectores empobrecidos del centro de la ciudad, vulnerando su derecho a la vivienda, lamentablemente la municipalidad no genero instrumentos legales que garanticen el derecho de residencia de estas familias al no protegerlas y cumplir con que se concrete el derecho a la vivienda de aquellas familias que tenían más de diez años de posesión, permanente, pacífica y pública

Las familias que no pueden acceder a una vivienda adecuada en el mercado, son expulsadas a la periferia de la ciudad ocupando terrenos en laderas de los cerros con problemas de accesos, y estar en zonas de riesgo.

Nos encontramos con muchos asentamientos humanos conformados después de diciembre de 2004⁸ que no podrán ser formalizados por COFOPRI y que son promovidos en algunos casos por traficantes de tierras.

Los asentamientos humanos que podrán beneficiarse del Programa Barrio Mío, son aquellos que se encuentran en el marco de la Ley 28687 que permite la formalización de las ocupaciones establecidas sobre terrenos de propiedad del estado, privado, comunales, a diciembre de 2004.

El programa Barrio Mío ha sido una respuesta importante desde la gestión de Susana Villarán, pese a las limitaciones que pudieran existir; por la comprensión del problema y su modo de intervención integral buscando la inclusión social de estos sectores empobrecidos de la ciudad.

La ordenanza 1625 Creo el programa Barrio Mío beneficiando a los barrios populares con intervenciones integrales, este programa ha buscado reducir la vulnerabilidad física y social de los asentamientos humanos establecidos en zonas de laderas de cerros más precarios de la periferia de nuestra ciudad. Este programa estuvo adscrito inicialmente a la Gerencia de Desarrollo Urbano luego paso a INVERMET, articulándose a otras gerencias como participación vecinal, la gerencia social, SERPAR.

El programa Barrio Mío en una primera etapa abordó la mitigación de riesgos de los barrios a través de obras de prevención de riesgos como la construcción de muros, escaleras, desarrollo de capacidades para reducir la vulnerabilidad física y social. Realizando 1,800 estimaciones de riesgo, 1,200 asentamientos humanos capacitados en gestión de riesgos; 70,000 árboles plantados en laderas; 50 km de muros de contención, 60 km de escaleras entre el 2012 al 2014⁹. Si bien la concepción del programa es importante para incluir con servicios integrales a los asentamientos humanos, sin embargo existieron algunas dificultades al momento de su implementación que generó desazón en las poblaciones a las que se les comunicaba formalmente que contaba con presupuesto para la realización de muros de contención, sin embargo no se ejecutaba¹⁰.

En una segunda etapa se inició la implementación de proyectos urbanos integrales PUIS priorizando aspectos de desarrollo urbano, cultura, deporte, salud y recreación, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los asentamientos humanos y urbanizaciones populares ubicados en zonas vulnerables de Lima Metropolitana, lamentablemente estos se quedaron en proyectos y no se lograron implementar, habiéndose hecho entrega de los mismos a los comités de gestión conformados para la implementación de estos proyectos integrales, quedando en la las organizaciones el buscar su implementación por la nueva gestión municipal. Se realizaron 8 PUIS aprobados y en proceso de formulación.

En el proceso de formalización si bien fueron arrebatados de la competencia municipal para ser encargadas a COFOPRI, sin embargo las Municipalidades Provinciales mantuvieron por una sentencia del Tribunal Constitucional las competencias para realizar la prescripción adquisitiva de dominio a nivel administra-

⁸ Ley 28687 solo permite la formalización de las ocupaciones establecidas hasta diciembre de 2004.

⁹ Álvaro Espinoza responsable de Barrio Mío de la MLM.

¹⁰ Denuncia periodística del Caso Cerro Candela

tivo de los asentamientos humanos con posesión de diez años permanente, pacífica y pública, al igual que en los casos de los tugurios, no asumió su competencia, dejando a Cofopri actuar con el convenio de delegación de funciones suscrito desde la gestión de Castañeda.

El 2011 surge un fenómeno social el Movimiento de los Sin Techo, alrededor de 4,000 mil familias de Lima Metropolitana organizados se movilizaron reclamando vivienda, en alianza con la sociedad civil plantearon una propuesta de ordenanza creando el Programa Municipal de vivienda Popular, aprobada en diciembre del 2012 por la gestión municipal de Susana Villarán constituyéndose en un hecho histórico para la ciudad.

Su manual de organización y función del Programa Municipal de Vivienda Popular no incorporó el modelo de gestión participativo, siendo una extensión de los programas de vivienda que dejan a la inversión privada su implementación a través de los diversos programas establecidos por el Gobierno Central. Siendo este modelo discutido en el espacio de concertación de la Mesa de Lucha Contra la Pobreza Comisión de Vivienda de Lima quedando pendiente su reajuste.

El programa Municipal de Vivienda Popular –PMVP, adscrito a EMILIMA, destinó un terreno ubicado en Lomas de Carabaylo para el desarrollo del programa de vivienda nueva del PMVP el mismo que fue acordado por el directorio de EMILIMA, lamentablemente no se le asignó presupuesto para la realización de los estudios de suelo, impacto, vial, ambiental y la elaboración del proyecto de habilitación urbana, pese a que existieron diversas reuniones donde la alcaldesa se comprometió a asignarle presupuesto para su implementación. Cabe señalar que EMILIMA siendo la empresa inmobiliaria de Lima debería haber jugado su rol de manera proactiva aunando esfuerzos con la población organizada que planteaba aportar para la realización de los estudios, sin embargo esto no fue aceptado.

Por otro lado, como parte del Plan de Desarrollo Urbano que se encuentra en proceso de elaboración se identificaron algunos proyectos de intervención urbanística, siendo uno de los territorios discutidos por la presión inmobiliaria existente frente a la protección del Valle de Lurín, produciéndose la aprobación de la Ordenanza N° 1814.

A través de la Ordenanza N° 1814 de fecha 23 de septiembre de 2014 que aprobó la anexión al área urbana, asignación y reajuste de zonificación del distrito de Lurín, se establece, por cada habilitación urbana con fines residenciales que realicen las inmobiliarias como aporte reglamentario el 1% de área útil habilitada para generar el banco de terrenos para el programa Municipal de Vivienda Popular, es un avance pero insuficiente, pues no es proporcional a la necesidad de vivienda de los sectores de menores recursos económicos, de cara a la rentabilidad generada por la plusvalía urbana en beneficio de las inmobiliarias.

Hay que señalar que encontramos avances y limitaciones a los diversos instrumentos normativos que pretendieron abordar la problemática del acceso al suelo y la vivienda estos significan un esfuerzo expresado de tensiones entre la CAPECO, las inmobiliarias y las organizaciones sociales y la sociedad civil ¹¹.

¹¹ R.A. N° 282-MLM de fecha 7 de noviembre 2013

El Movimiento de los Sin Techo es una expresión de lucha por generarse un espacio en la ciudad, que sin embargo al no concretarse el programa municipal de vivienda popular afecto al movimiento, el mismo que en la búsqueda de responder a la necesidad de vivienda popular se genera formas autogestionarias de acceso al suelo para vivienda identificando terrenos en zonas alejadas de la ciudad, sin servicios, con el fin de adquirirlas formalmente.

Por otro lado la Asociación de pobladores damnificados excedentes de 9 de octubre, carretera central del proyecto Kuelap El Agustino en alianza con la municipalidad distrital de El Agustino y las Ongs Sea y Cenca han logrado el Acuerdo de Concejo N°062-2010 –MDEA que aprueba la Comisión Mixta conformada por autoridades, funcionarios municipales distrital y de Lima, las Ongs Sea y Cenca y la asociación de pobladores damnificados excedentes de los AA.H. 9 de Octubre, carretera central. Así como la aprobación del Acuerdo de Concejo N° 061-2014-MDEA que aprueba la implementación de un modelo de gestión participativa para la implementación del Proyecto Kuelap conformándose los comités de obra, trabajo y compra para su implementación. Siendo una de las limitaciones la ausencia de financiamiento para la ejecución de la habilitación urbana.

Al no estar implementándose los mecanismos de acceso al suelo y la vivienda, las familias carentes de vivienda son ganados por la ocupación informal siendo presa en algunos casos de los traficantes de tierras, acrecentándose la vulnerabilidad física y social al seguir ocupándose las partes más altas de las laderas e inseguridad jurídica de las tierras que ocupan¹².

La ciudad de Lima y su proceso de urbanización devela espacialmente y socialmente, un fenómeno de clase al decir de Harvey¹³; el problema de la vivienda subsiste, siendo una mercancía del cual las inmobiliarias son las que a través de generarse mayor rentabilidad exige flexibilidad de parte de los gobiernos nacional y local. Así los pocos terrenos del estado el gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda se subastan a las inmobiliarias para que estas realicen sus negocios y no se tiene en cuenta que estos terrenos sirvan para desarrollos de viviendas populares en articulación con los gobiernos locales en el marco de los planes de desarrollo urbano y el plan regional de desarrollo concertado de Lima.

Lo que constatamos es una tensión en los cambios de zonificación para urbanizar, la municipalidad de Lima en la gestión de Susana Villarán ha sido parte de este problema y lo vemos reflejado en la ordenanza 1814 de asignación de zonificación de Lurín un distrito al sur de Lima.

¹² Ley 28687 solo permite la formalización de las ocupaciones informales establecidas a diciembre de 2004.

¹³ El derecho a la ciudad por Davis Harvey.

CONCLUSIONES

Las tensiones políticas, sociales y económicas en el marco de un modelo económico prioriza solo la inversión económica donde la vivienda es considerada como una mercancía y no mira la ciudad, haciendo más difícil la construcción de políticas públicas de vivienda popular.

Tenemos una ciudad fragmentada, segregada espacial y socialmente. Donde la especulación urbana, el tráfico de tierras son los que deciden hacia donde crece la ciudad.

La necesidad de la vivienda de las poblaciones de menores recursos se expresa en el Movimiento de los Sin Techo que plantea propuesta al Estado, reivindicando su derecho a una vivienda adecuada reclamando inclusión social en vivienda.

A pesar de las tensiones de intereses, se ha avanzado con la generación de algunos instrumentos de planificación como el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima de 2012 a 2025 que establece lineamientos que abordan el problema de la vivienda de los excluidos de la ciudad.

Se ha generado Ordenanzas que se plantean de interés metropolitano el abordar el problema de la vivienda popular de las poblaciones del centro de la ciudad a través del componente de renovación urbana, así como de la periferia a través del programa Barrio Mío, instrumentos que pese a sus limitaciones permitirán exigir su cumplimiento así como de ir reajustándolos en el proceso en beneficio de los que menos tienen.

La Ordenanza que crea el programa de vivienda popular a través de su componente de vivienda nueva, da cuenta de un cambio hacia una política pública preventiva pese a sus limitaciones en su proceso de implementación.

BIBLIOGRAFÍA

Guendel; 1999. El Enfoque de Derechos Humanos

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población, 1950 - 2050. Boletín de Análisis Demográfico N° 36.
INEI - Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Situación Habitacional, Gerencia Comercial Investigación y desarrollo del Fondo Mi vivienda S.A. 2009

Estudio Barrios Urbanos Marginales 2004 MVCS
R.A. N° 282-MLM de fecha 7 de noviembre 2013

Ley 28687 Ley de Desarrollo y Complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

Davis Harvey El derecho a la ciudad

**EXPLORANDO NUEVAS FORMAS DE CONCEBIR Y
ABORDAR EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA**

Elaborado por el sociólogo Paul Maquet Makedonski

RESUMEN

La privatización de los servicios públicos, el incremento acelerado de los precios de las viviendas, los desahucios por vencimiento de hipoteca o retraso en el pago de alquiler, la expansión anómala de la edificación urbana con un exceso de viviendas vacías y una presión extrema sobre el territorio, la situación crítica en la que se encuentran los sectores con menores ingresos, las minorías y la población considerada como ilegal y las expulsiones masivas por conflictos armados o desarrollo de mega proyectos son algunas de las manifestaciones actuales del problema de vivienda, en el marco de políticas públicas desarrolladas con el enfoque del Estado como facilitador y subsidiario de la iniciativa privada. Hoy día el déficit de vivienda se incrementa de manera exponencial en todo el mundo y afecta a más de mil millones de personas, cifra que aumentará en 700 millones antes del año 2020, evidenciándose el fracaso de las políticas de vivienda. Esta situación obliga a un cambio radical de rumbo. El presente artículo explora este escenario y propone algunas líneas de reflexión intentando aportar a un debate necesario.

Palabras Clave

Problema de la vivienda, déficit de viviendas, políticas públicas



Figura 1 y 2. Quintas del Centro Histórico de Lima/ Fuente: Fotografías de CEPROMUR, 2008

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

El problema de la vivienda tiene características particulares de acuerdo a cada realidad concreta. Pero la filosofía general que está detrás de las políticas públicas es la misma en casi todos los países. Si ella no cambia, no habrá posibilidad real de resolverlo. Por ello, las redes y movimientos sociales que trabajamos por hacer realidad una vivienda adecuada para las mayorías, tenemos la responsabilidad de promover alternativas que surjan de nuestra propia experiencia, pero que tengan como sustrato un enfoque global alternativo al enfoque neoliberal, basado en otra lógica, en otros presupuestos, en otra forma de abordar la realidad, que hagan posible políticas de vivienda fundadas en los derechos humanos y medioambientales, y en los habitantes concebidos como creadores y gestores de asentamientos humanos sustentables, y no como meros clientes-usuarios de un territorio.

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

En varios continentes ya se viene adoptando un enfoque sistémico alternativo para abordar la problemática de la vivienda. Destacamos, por ejemplo, las luchas que se oponen al retiro del sector público y a la comercialización del sector de vivienda social, motivadas por el fiscal compact ² en Europa, y el fiscal Cliff ³ en EE.UU, recetas neoliberales para salir de la crisis global.

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

En ambos casos la sociedad civil reclama políticas públicas de vivienda con un enfoque social y participativo con herramientas como las cooperativas de habitantes, las community land trust o la producción social del hábitat. Un cambio de perspectiva es cada vez más urgente en el continente africano y sus distintas regiones, las distintas áfricas, donde se está produciendo una urbanización masiva con un mercado inmobiliario insostenible; ante lo cual los barrios precarios que resisten a los desalojos aumentan y demandan una política "de vivienda cuantitativa y cualitativamente distinta, capaz de adecuarse al reto del proceso actual de urbanización.

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

Las familias pobres no pueden acceder al mercado formal y deben recurrir a salidas no convencionales. Más aún, teniendo en cuenta que las posibilidades de acceso al suelo urbano por parte de los pobres son limitadas debido a que el mercado formal de tierras está orientado a sectores de ingresos medios y altos: las mejores tierras para urbanizar son acaparadas por las empresas inmobiliarias, obligando a las fami-

² Políticas de recortes de los presupuestos públicos para respetar los parámetros de adhesión a la Unión Europea, lo que está destruyendo las políticas sociales, en particular de vivienda de los países endeudados.

³ En EE.UU., se desarrolla una feroz batalla para la solución del "fiscal cliff": Mientras que los republicanos quieren reducir los gastos del presupuesto público, especialmente para las políticas sociales, los demócratas proponen aumentar los impuestos para los más ricos.

lias de menores recursos a localizarse en emplazamientos inadecuados. Las propias políticas de vivienda social suelen realizar sus proyectos en áreas de escaso valor urbano produciendo o consolidando condiciones de exclusión y de precariedad. Lo que explica por qué las familias que habitan en asentamientos precarios han aumentado significativamente, incrementándose al mismo tiempo la inseguridad de la tenencia y los desalojos forzados. De acuerdo con cifras de la CEPAL, los segmentos sociales C, D y E sumaban hace unos 10 o 15 años entre el 55% y el 60% del total de la población de la región. Esta situación no ha variado significativamente hoy en día. Aquellos que carecen de una vivienda adecuada son de una proporción significativa de la población. Es necesario recalcar que las iniciativas no convencionales pueden, -y en efecto muchas veces son- aprovechadas por traficantes de terrenos, que ofrecen alternativas en apariencia atractivas y de bajo costo, pero que a la postre resultan costosas para el usuario e inconvenientes para la ciudad. En la actualidad una parte del mercado de tierras está dominado por traficantes que actúan en concordancia, con la anuencia e incluso la complicidad de autoridades locales, policías, jueces y partidos políticos.

Una reciente publicación el Banco Interamericano de Desarrollo (2012) señala que, no obstante que en las últimas décadas han habido avances en materia de vivienda -como por ejemplo la provisión de agua y energía-, de las 130 millones de familias que viven en ciudades, cinco millones todavía comparten la vivienda con otra familia, tres millones viven en viviendas irreparables y 34 millones carecen de títulos de propiedad, agua potable, saneamiento, pisos adecuados o espacio suficiente; muchas de estas viviendas están situadas en barrios que carecen de facilidades urbanas. De acuerdo a los datos que proporciona el mismo estudio, en la última década el déficit antes que reducirse se ha incrementado y su componente principal, el déficit cualitativo, ha subido desde el 60% del total que representaba en los años 90 hasta significar el 83% del total del déficit para el 2009.

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

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

- a) Existen fallas en el mercado de la vivienda que es necesario afrontar, sobre todo en lo que se refiere a los altos costos de la vivienda y a la dificultad para acceder a créditos hipotecarios debido a factores tales como tasas de interés altas e informalidad de los usuarios potenciales.

El sector privado es renuente a construir viviendas de bajo costo debido a que mantiene dudas acerca de la rentabilidad del negocio, a las limitaciones crediticias de las familias, al alto costo de la tierra y de la urbanización, a las regulaciones excesivas y los altos costos de registro de propiedad.

en la región, la vivienda más barata ofrecida por el sector privado sin subsidios a la construcción, se situó en torno a 24 mil dólares en el 2010.

- c) Los programas de ahorro, bono y crédito no llegan a los más pobres porque estos tienen poca posibilidad de ahorro y muchas veces no pueden acceder a un crédito bancario por diversos motivos.

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

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

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

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

1. Evaluar la importancia de la vivienda incremental y el papel positivo de las instituciones del micro financiamiento (préstamos pequeños de corto plazo para compra de materiales y construcción progresiva).

Potenciar las experiencias de mejoramiento de barrios. El estudio señala que aunque la mayoría de gobiernos de la región no cuenta con políticas orientadas a abordar las causas del surgimiento de asentamientos informales y barrios marginales, sí tienen programas para ayudar a las familias ya establecidas, entre otros, expedición de títulos y mejoramiento de barrios.

Según el BID estas políticas tendrían un alto potencial para acelerar las

inversiones de las familias en sus viviendas, con el consecuente impacto positivo en su bienestar.

3. Evaluar la experiencia chilena que otorga subsidios integrales focalizados a las familias más pobres.

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

Como consecuencia, la gran mayoría de familias pobres de la región aborda el problema de la vivienda por su cuenta, sin participación del Estado, valiéndose de recursos económicos escasos, no siempre con criterios claros de planificación, pero con un gran espíritu cooperativo y solidario, capaz de movilizar otros recursos y otras voluntades, inimaginables en un plano netamente comercial. Pero no sólo eso. Enrique Ortiz dice con acierto (Arévalo et al., 2012) que la vivienda como proceso "autogestivo" (sic) parte de un concepto diferente de la noción de recursos, que enfatiza, por ejemplo, las habilidades y el apoyo mutuo, el tipo de materiales, el uso del tiempo; es un bien potencialmente abundante y no escaso y caro como lo es la vivienda convencional; y puede posibilitar atender a más familias de bajos ingresos, lograr una producción masiva, orientar mejor los subsidios, bajar su monto, y lograr períodos más cortos de recuperación.

El fracaso de las políticas de vivienda obliga a un cambio radical del rumbo que recoja estas experiencias y que haga de este acervo cultural una fortaleza para los países de la región. Pero, toda vez que la vivienda constituye una inversión para el desarrollo y un derecho humano inalienable como lo son el agua o la salud, el Estado no se puede inhibir de su responsabilidad y dejar todas las soluciones libradas exclusivamente al vaivén de las fuerzas del mercado, del capital privado que, por naturaleza, busca optimizar sus ganancias y aminorar los riesgos de inversión. Objetivos, productos esperados, modelos de gestión, estrategias de intervención, formas de financiamiento son, en ese sentido, algunas interrogantes claves que deben resolver las políticas públicas de tierra y vivienda.

Hacia nuevas políticas de tierra y vivienda

Principios generales

Vivienda, significado múltiple y problema complejo

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

Pierre Calame (2003) señala que no todos los bienes están sujetos al libre albedrío de los mecanismos de mercado. Los bienes públicos de los cuáles depende la vida del ser humano; los bienes de la naturaleza escasos o no renovables; los bienes y servicios que permiten la sobrevivencia y el desarrollo, entre ellos la vivienda, son parte de esta categoría. La seguridad, el abrigo y la privacidad son dimensiones consustanciales a la vida del ser humano, que se materializan en una vivienda y hábitat adecuado.

La vivienda no es, entonces, sólo un bien económico transable en el mercado: es una fuente de identidad, de arraigo, de cohesión social y de potencial de desarrollo.

La vivienda, un derecho humano

La vivienda es una necesidad humana fundamental, al igual que la alimentación y el vestido. Su carencia priva al ser humano de su derecho a vivir con dignidad.

Este derecho es hoy reconocido por múltiples instrumentos jurídicos internacionales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) encierra uno de los más antiguos dictámenes reconociendo el derecho a la vivienda adecuada (art. 25, ítem 1). También reconocen el derecho a la vivienda otras declaraciones y tratados internacionales: el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, de 1966, (art. 11); la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, (art. 5e, iii); la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, de 1978, (art. 9); la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979, (art. 14, 2h); la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, (art. 27); la Convención para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes, de 1990, (art. 43); la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989, artículos 13 a 19.

Instrumentos adicionales que también tratan sobre el derecho a la vivienda: la Declaración sobre Asentamientos Humanos de Vancouver, de 1976 (Sección 111, 8 Y Cap. 11, A.3); la Agenda 21 sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (Cap. 7, .6); la Carta Social Europea, revisión de 1996 (art. 31); la Agenda Hábitat 1996 y las

Observaciones Generales 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas. Actualmente se está proponiendo la elaboración de una Convención Internacional sobre el Derecho a la Vivienda.



Figura3. Vivienda deficiente en callejones limeños/ Fuente: Maquet, 1998, p. 17.

La vivienda como problema diverso

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

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

El déficit desde el punto de vista de los usuarios

Hace algún tiempo, arquitectos como John Turner e investigadores sociales como Carlos Delgado reflexionaron en torno a la barriada y cuestionaron lo que comúnmente se concibe como "déficit cualitativo". Según Turner, la localización

puede constituir para el poblador un indicador a veces más importante de vivienda adecuada, que otros como la comodidad física. Si bien ello no debe llevar a justificar la existencia de viviendas inadecuadas, plantea la necesidad de que la opinión de los usuarios esté presente en el diseño de las políticas y programas de vivienda, antes que la imposición de soluciones "técnicas" externas condenadas de antemano al fracaso. En otro trabajo, Turner sostuvo que la vivienda entendida como producto final, donde el sujeto no controla ni su diseño, ni su construcción, ni su administración, arroja como resultado una arquitectura "estéticamente horrorosa, socialmente alienante y técnicamente incompetente"(Turner, 1977).

La producción social del hábitat

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

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

Un estudio hecho para el BID por ACT Consultants-GRET en el 2001, ha estimado que la construcción progresiva constituye una solución parcial en términos de costos y de accesibilidad financiera, a partir de condiciones irregulares de ocupación del suelo. Los casos analizados en este estudio demostraron que el conjunto de los gastos relativos al acceso al suelo y a su urbanización, y los gastos necesarios para el arranque de la operación, se sitúan en alrededor de los US\$ 3; 000 a 4,000, en terrenos de fácil acceso y no sometidos a la especulación inmobiliaria. Y que el costo mínimo de un núcleo de construcción de 50 a 60 m², con cocina y baño, es de aproximadamente US\$ 4,000, cifra que comprende la mano de obra local. Para la ampliación y los trabajos de mejoramiento de esta construcción, se calculó una necesidad de financiamiento de US\$ 2,000 que corresponde a los costos de materiales para una o dos habitaciones con mejoramiento de conjunto. En definitiva, estima en cerca de US\$ 10,000 el costo de una vivienda realizada progresivamente

en circunstancias adecuadas. Ha habido en todos estos años muchas experiencias positivas de vivienda progresiva vía el micro-crédito o el crédito solidario, que han dado lugar a urbanizaciones de buena calidad. Pero también ha habido experiencias en donde se ha reproducido el círculo de pobreza que encierra la génesis de estos programas.

Las experiencias de micro-crédito impulsadas por los organismos multilaterales, y asumidas por los gobiernos nacionales y/o locales son aportes importantes que permiten mejorar los modelos y desarrollarlos conceptualmente. Pero por sí solas son insuficientes y poco sostenibles en el tiempo, eficientes pero no eficaces⁴. Se necesitan políticas de Estado sostenidas y coherentes en el tiempo que retomen todas estas experiencias en el marco de una propuesta integral.

Necesidad de modificar la orientación de las políticas públicas

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

La aceptación pragmática de esta solución acentuaría la violación del derecho de los habitantes a ser constructores de las ciudades del futuro, y será una aceptación de que son meros usuarios-clientes individuales del sector urbano.

Por lo tanto, es esencial diseñar instrumentos que permitan atacar la mala calidad de la vivienda, que proponga una opción que tenga como objetivo consolidar las agrupaciones de comunidades de habitantes vinculadas por principios compartidos y un proyecto común de vivienda y diseño urbano. Las herramientas técnicas a poner en marcha deben partir de la consideración de que la vivienda es un derecho y que los habitantes son los constructores de las ciudades. Estos dos principios se sitúan en claro contraste con el mercado, así como con una intervención puramente estatista que no considere la participación activa de los usuarios en la toma de decisiones.

4. Ver sobre este respecto: los resultados del taller sobre micro financiamiento de vivienda realizado por el BID entre el 13 y el 14 de junio del año 2000 (http://www.iadb.org/sds/IFM/publication/publication_151_1800_s.htm), Foro Iberoamericano y del Caribe sobre mejores prácticas (2002), UN Hábitat y Fundación Hábitat Colombia, Iepala, 2002, Madrid.

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

Los problemas que son necesarios resolver

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

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

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

viviendas precarias se multiplican en todos los países de la región haciendo que los déficits acumulados de vivienda inadecuada crezcan exponencialmente y que la diferencia entre déficit cuantitativo y el déficit cualitativo aparezca como poco perceptible.



Figura 4. Vivienda de barriadas, sin servicios básicos, ni equipamiento



Figura 5. Vivienda en ubicaciones de riesgo.

Fuente: Maquet, 1998, p. 17 y p. 18

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

La existencia de vivienda inadecuada y de barrios informales tiene un impacto negativo muy importante para las personas que los habitan y para la ciudad en su conjunto, desde el punto de vista económico, social, político y cultural. Hasta hace relativamente poco tiempo, este impacto podía pasar desapercibido para quien no viviera allí, ocultado y hasta mitificado por enfoques tales como el de Hernando de Soto. Hoy, la naturaleza, como reacción al maltrato que sufre día a día de la mano del hombre, se ha encargado de poner fin a esta situación anómala.

Los doscientos mil muertos en Haití, el colapso de Concepción en Chile y de Pisco en Perú, la catástrofe ocurrida en Río de Janeiro, nos hacen pisar tierra y tomar conciencia de que todas nuestras ciudades pueden venirse abajo de un momento a otro. La que más sufrirán serán las familias que habitan viviendas construidas de manera precaria y localizada en zonas de riesgo. Hoy día un programa público, privado o popular que plantee una propuesta de vivienda que avale esta realidad, o que permita que continúen deteriorándose las viviendas de las zonas antiguas, será cómplice del próximo desastre que asole a la región. Nuestras ciudades se encuentran en emergencia. Pero también los poblados rurales o semi rurales que sufren el impacto del friaje, de los desbordes de los ríos, de los aludes, sin que el Estado atine a proponer políticas serias de prevención.

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

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

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

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

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

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

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

Sobre ello y a partir de un diagnóstico concreto de la realidad, las iniciativas a desarrollar deben concretizarse en planes locales de vivienda liderados en forma concertada por los gobiernos locales, los mismos que contengan: a) planificación y

gestión del territorio; b) creación de bancos de tierra; c) implementación de programas de regularización de la propiedad; d) desarrollo de programas de construcción progresiva; d) implementación de programa de mejoramiento barrial; e) apoyo crediticio y financiero; f) apoyo técnico y; g) apoyo social. Ello supone descentralizar y democratizar la gestión permitiendo la participación de las organizaciones vecinales en el diseño, implementación y gestión de los planes locales de vivienda.

La magnitud de la tarea que se plantea es enorme. Requiere de decisión política, de un sistema nacional articulado, planificación, recursos humanos, materiales y financieros, manejo del suelo, gestión del agua y energía de acuerdo a las necesidades del programa, y un cronograma de acciones sostenido en el tiempo diseñado en base a prioridades específicas que puede realizarse por medio de campañas anuales monitoreadas desde el gobierno central o federal.

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

Estrategia de intervención

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

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

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

Apoyar las iniciativas en curso y poner énfasis en la naturaleza principalmente cualitativa del problema de la vivienda: Un primer lineamiento de trabajo es el apoyo a las iniciativas realizadas y la creación de condiciones favorables para que estas iniciativas tengan el éxito esperado. En la gran mayoría de los casos, se trata

de experiencias de construcción progresiva que requieren apoyo para llevar en mejores términos la planificación y habilitación urbana, el mejoramiento del entorno, la provisión de servicios básicos y equipamiento, la provisión de materiales y la asistencia técnica para la construcción o ampliación de las viviendas. En lo que se refiere al abordaje del déficit cuantitativo y de proyección de la demanda anual, a lo anterior habrá que sumar la provisión de tierra para el asentamiento ordenado y organizado de las nuevas familias.

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

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

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



Figura 6. Corralón limeño con servicios comunes precarios / Fuente: Carmen Rosa Uceda, 2008

Priorizar las áreas de pobreza urbana: Los principales problemas de la vivienda en la ciudad se dan en las áreas de pobreza urbana. Joan Mac Donald(2003) detalla algunos de estos problemas: agua y saneamiento (en lo que se refiere al costo del servicio y la no existencia de redes de acceso); recolección de desechos sólidos; vulnerabilidad ante los desastres naturales (localización informal en zonas de riesgo, localización de programas públicos en terrenos de poco valor comercial); y gestión urbana territorial (mejoramiento de barrios y de viviendas; acceso al suelo; seguridad de la tenencia).

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

- Línea de pobreza
- Hogares con vivienda inadecuada y/o hacinada
- Vivienda con incipiente grado de consolidación
- Viviendas sin saneamiento y/o energía
- Hogares sin artefactos eléctricos

- Hogares con alta dependencia económica
- Valor arancelario del suelo
- Saneamiento legal

En base a estos indicadores, fueron identificadas APU's en las ciudades de Junín y Chimbote y en cada caso se propuso un programa de inversiones orientado a superar la pobreza y mejorar el hábitat. En el caso que nos ocupa, una propuesta de este tipo permitiría identificar los núcleos más vulnerables en cada distrito, para priorizar allí las labores de mejoramiento del hábitat y la vivienda y hacer dialogar los planes locales de vivienda con los programas generales de desarrollo social.

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

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

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

Los Planes de acción local

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

- Almarza, S. (2005). *Nuevo Modelo para el Desarrollo de la Vivienda Social*. Santiago de Chile: INVI.
- Arandia, I. (2002). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. *Reflexión Política*, 4, (8), 6-24.
- Arévalo, M., Bawberry, G., Blanco, c., Díaz, S., Fernández, R., Florian, A., et al. (2012). *El camino posible. Producción social del hábitat en américa latina*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Arias, O., y Bendini, M. (2006). Evaluación de la pobreza en Bolivia: sentando las bases para un crecimiento a favor de los pobres. *Banco Mundial, en breve*, 89, 1-4.
- Arriagada, C. (2000). Medio ambiente y desarrollo: Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano. *Serie medio ambiente y desarrollo*, 27. Santiago: CEPAL.
- Ascher, F. (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. París: Editions Odile Jacob.
- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de promoción al Desarrollo. (2010). *Boletín Grupo Hábitat*. Recuperado desde http://www.desco.org.pe/sites/default/files/noticias/files/boletin_alop_habitat1.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo (2001). *Problemática y Oportunidades para la Provisión Integrada de Terrenos Equipados y Crédito para la Vivienda Progresiva*. Informe N°3 Estudios de casos. Recuperado <http://www.iadb.org/sds/dodSintesisestudioscaso.pdf>
- Bonduki, N. (2009). Política de Vivienda e inclusión Social en Brasil: Revisión histórica y nuevas perspectivas en el gobierno de Lula. En Eraw, J. (ed.) *Inter-Secciones Urbanas: Origen y Contexto en América Latina*. Quito: FLACSO.
- Bouillon, C. (2012). *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda de América Latina y El Caribe*. (1ª ed.). Washington, DC, EE.UU: BID.
- Bolivia. Vice-Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Bolivia. (2009). *Reglamento Operativo, Programa de Vivienda Social y Solidaria*. La Paz.
- Brakarz, J., Green, M. (2002). *Ciudades para todos, La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington DC: BID.
- Brakarz J, (2008, 14-17 de octubre). *Logros y Desafíos de los Programas de Mejoramiento de Barrios: Lecciones aprendidas a partir de la experiencia del BID*. Taller: Programas de Mejoramiento de Barrios Análisis Comparado de lecciones Aprendidas y Nuevos Enfoques. Montevideo.
- Calame, P. (2003). *La democrati en miettes; pour une revolution de la gouvernance*. París: Descartes & Cie:
- Carrión, F. (2003). *El problema de la vivienda en Ecuador*. Recuperado desde <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/el-problema-de-la-vivienda-en-el-ecuador-135221.html>

Castro, G. (2005). La Deuda Externa. Recuperado de http://www.ecoportall.net/Temas_Especiales/Economia/La_Deuda_Externa

Centre on Housing Rights and Evictions, COHRE (2006). Desalojos en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Perú. Recuperado de http://www.cohre.org/sites/default/files/latin_america_-_forced_evictions_report_2006.pdf

Centre on Housing Rights and Evictions, COHRE (2006b). Forced Evictions: Violations of Human Rights, 2003-2006. Recuperado de http://www.sarprn.org/documents/d00002751/Forced_evictions_COHRE_Dec2006.pdf

Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004) *Decreto Número 00975*.

Colombia. Presidencia de la República. (2009). La actual política de vivienda sí da buenos multados. Recuperado de <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/septiembre/08/16082009.html>

Clavijo, S., Janna, M., Muñoz, S. (2004). La vivienda en Colombia: sus determinantes socio-económicos y financieros. *Borradores de economía*, 300. Bogotá: Banco de la República.

Delgado, M. (2005). *Se vende el distrito federal, la ciudad como mercancía y el ciudadano como cliente*. Recuperado de <http://www.martha.org.mx/aldf/articulos/articulos/Martha%20Delgado.%20M%F3dulo%20III.pdf>

De Mattos, C. (2008). La Tercera Revolución Urbana en América Latina. *X Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

De Queiroz, L. (2012). *Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Duncan, J. (2003). *Causas de la Vivienda Inadecuada en América Latina y el Caribe* Recuperado <http://www.habitants.org/content/download/91853/1136075/version/3/file/Causas+de+la+Vivienda+Inadecuada+en+Am%C3%A9rica+Latina+y+El+Caribe+%28+Duncan+%2C+es%2C+2003/%29.pdf>

Ecuador. Banco Ecuatoriano de la Vivienda. (2010). *Resolución No. 006-2020-Dir*. Ecuador. Ministerio de Urbanismo y Vivienda.

El plan de vivienda creará 17 mil empleos. (23 de octubre de 2005). *Diario La Razón*. Recuperado de <http://www.bolivia.com/noticias/AutoNoticias/DetalleNoticia29474.asp>

Escalante, C. (2005). *Producción Social del Hábitat: Análisis y Propuestas*. Lima: Comité de Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna para Todas y Todos.

Escalante, C., Pérez, M., Álvarez, E., Quispe, J., Robles, C., Uceda, C., et al. (2008) *Situación del Derecho a la Vivienda en el Perú*. Recuperado de http://esp.habitants.org/news/biblioteca/situacion_del_derecho_a_la_vivienda_en_el_peru_balance_2003-2006

Fernandes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Recuperado desde https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1962_1283_Regularization%20PFR%20Span%20Rev%202012.pdf

Foro Iberoamericano y del Caribe sobre mejores prácticas (2002). *Hábitat: mejores prácticas para un futuro más sostenible*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA).

Ginthe, N. (2009). Bolivia celebra 184 años con la pobreza en incremento. *Diario Nuevo Sur*. Recuperado de http://www.diarionuevosur.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5976&catid=23%3Aeconomia&Itemid=\.2009

Guiddens A: (2009). *Consecuencias de la Modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.

Habitat Internacional Coalition. (2009). *Demanda ciudadana por el derecho a la vivienda, la ciudad y el hábitat en la nueva Constitución, en Ecuador*. Recuperado de <http://www.hicnet.org/articles.php?pid=2257>

Haeringer, P. (1993). La Mégapolisación du monde, du concept des villes à la réalité des Mégapoles. *Geografía y Culturas, l'Harmattan, 6*

Instituto Nacional de Desarrollo Urbano, INADUR. (2012). *Mapa de la Pobreza Urbana para la identificación de oportunidades de inversión social en ciudades intermedias del Perú*. Lima.

International Fund for Agricultural Development (IFAD). (2007). *La pobreza rural en Ecuador*. Recuperado desde <http://www.ruralpovertyportal.org/web/guest/country/home/tags/ecuador>

Jáuregui, A. (2001). *El proceso de descentralización en Colombia*. Recuperado de <http://www.gestiopolis.com/canales/economia/articulos/no4/Elprocesodedescentralizacionhtm>

Juban, F, y Meltzer, J. (2004). *El Talón de Aquiles de América Latina: El estado del debate sobre la desigualdad*. Recuperado de http://www.focal.ca/pdf/inequality_Jubany-Meltzer-FOCAL_desigualdad%20ralon%20de%20Aquiles%20America%20Latina_July%202004_FPP-04-5_s.pdf

La Paz, A. (2006). *Pobreza y desplazamiento en Colombia*. Recuperado de <http://www.antimilitaristas.org/spip.php?article2796>

Mac Donald, J. (2003). Pobreza y Ciudad en América Latina y El Caribe. En R. Jordán y D. Sinioni *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Mac Donald, J. (2004a). La Otra Agenda Urbana: Experiencias y programas para aliviar la pobreza y la precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe. *Serie medio ambiente y desarrollo*, 117. Santiago de Chile: CEPAL.

Mac Donald, J. (2004b). Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe. *Serie Manuales*, 38. Santiago de Chile: CEPAL.

Mac Donald, J. (2005). La Otra Agenda Urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en ciudades de América Latina y el Caribe. *Serie medio ambiente y desarrollo*, 117. Santiago de Chile: CEPAL.

Maquet, P. (Enero 1998). El problema de la vivienda en Lima. *Medio de Construcción*, 134, 17-30.

Maquet, P. (2008). *Territorio y desarrollo local, modelo para armar*. Lima: CENCA.

Maricato E. (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec.

Marques Osorio, L. (2008, 16 de Diciembre). "El derecho a una vivienda y una ciudad dignas en Ecuador". Disponible en http://esp.habitants.org/noticias/habitantes_de_las_americas/el_derecho_a_una_vivienda_y_una_ciudad_dignas_en_ecuador

Quiroga, J. (2006). *El Estado y los procesos de descentralización política en Bolivia*. Recuperado <http://www.monografias.com/trabajos40/descentralizacion-bolivia/descentralizacion-bolivia.shtml>

RENASEH. (2004b). Algunas cifras sobre el financiamiento de la vivienda en Bolivia. Recuperado http://renaseh-bolivia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=57

Rojas, E., Gonzáles, M., Cohen, M., Oliveira, C., Santos, B., Alvarado, N., et al. (2010). *Construir ciudades: mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington DC: BID

Romo, M. (2008). El Programa de mejoramiento Integral de Barrios PROMIB en Ecuador. *Taller: Programas de mejoramiento de Barrios: Análisis Comparado de Lecciones aprendidas y Nuevos Enfoque*. Montevideo: BID, 14-17 octubre.

Salachman, R. (2006). *Primera Evaluación del Programa Regional de vivienda social y asentamientos humanos para América Latina y El Caribe*. (Informe regional). Santiago de Chile: CEPAL.

Sánchez, C. (2005). Pobreza en Ecuador. *Banco Mundial, en breve*, 71, 1-4.

Shlomo, A, y Michael, J. (2006). Lograr Resultados en Vivienda: Marco para hacer seguimiento a los resultados de los proyectos de vivienda utilizando indicadores cuantitativos. Washington, DC, EE.UU: BID.

Silva, J., Cuenin, E, Barros, M., Jiménez, J., Salazar, V., Bernedo, C., Torres, R. (2008). *Programa Multifase de Mejoramiento de Barrios, Fase 1 (BO-LI038)*. (Propuesta de préstamo). Banco Interamericano de Desarrollo.

Simioni, D., y Mac Donald, J. (2001). El Espacio regional: hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. *Serie medio ambiente y desarrollo*, 60. Santiago de Chile: CEPAL.

Simioni, D., y Szalachman, R. (2007). *Primera evaluación del programa regional de vivienda social y asentamientos humanos para América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

Situación actual del acceso a créditos para vivienda. (2009, 6 de febrero). *Correo*. Recuperado de <http://www.diariocorreo.com.ec/archivo/2009/02/06/situacion-actual-del-acceso-a-creditos-para-vivienda>

Tapia, R. (2006). Políticas Habitacionales en América Latina y su relación con programas que contemplan evolutividad del hábitat. *Jornadas Iberoamericanas sobre Hábitat Evolutivo y PSH: Tecnologías y Herramientas de Apoyo*. Colombia, 28 agosto -1 septiembre.

Turner, J. (1977). *La vivienda, todo el poder del usuario*. Madrid: Hermann Blume.

Universidad del Rosario (2007). *Políticas de vivienda: alcances y perspectivas*. Recuperado de <http://www.urosario.edu.co/investigacion/tomo2/fasciculo11/documentos/fasciculo11.pdf>.

Vargas, E. (2008). *La degradación de los suelos en Bolivia y la necesidad de una ley*. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA).

Veltz, P. (1999). *Mundialización, Ciudad y Territorios: La economía de archipiélago*. Barcelona: Editorial Ariel

Viviendas tienen saldo en rojo. (20 de enero de 2009). *Hoy*. Recuperado de <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/viviendas-tienen-saldo-en-rojo-329600.html>



MISEREOR
• IHR HILFSWERK