

Latinoamérica: Hambre de Vivienda

Julián Salas Serrano

Noviembre de 2001

In Memoriam de nuestro amigo y *maestro Edwin Haramoto*

Describe el marco en que se han generado las políticas de vivienda en América Latina, analizando seis factores: el crecimiento de la tasa de urbanización, la aparición y arraigo del sector informal, la alta proporción de pobreza e inequidad que se genera en las ciudades, el incremento del déficit de vivienda, las necesidades de inversión en el mejoramiento de los barrios y la adaptación del modelo de financiación chileno.

Palabras claves: Política habitacional – Necesidades de vivienda – Derecho a la vivienda

The paper describes the context in which housing policies have developed in Latinamerica and analyses 6 factors : the increase in urbanisation rate, the outcome and settling of the informal sector, the proportion of poverty and inequity generated in the cities, the increase in the housing deficit , the needs for investment in neighbourhood improvement and the adoption of the Chilean financing model.

Key Words: Housing Policy, Housing Needs, The Right to Housing.

GENESIS DE LAS POLITICAS DE VIVIENDA LATINOAMERICANAS

Entre 1960 y 1999 el mundo pasó de 3.000 millones de habitantes a 6.000 millones. En este periodo Latinoamérica ha aportando aproximadamente un 8% del total de la población mundial, creciendo de 240 millones de habitantes en 1960 a 480 millones en la actualidad. Una singularidad del Area estriba en que la tasa de urbanización ▶ 1 en el período mencionado ha crecido en forma sorpresiva del 50% al 73,4%. ¿Qué ha supuesto esto?... que de 120 millones de latinoamericanos viviendo en ciudades (1960) se ha pasado a casi 360 millones (1999). América Latina tiene hoy la misma población rural que hace cuatro décadas, mientras que la población urbana se ha triplicado. No conocemos nada comparable en territorios de esta escala.

No es casual que lo anterior ocurra, entre otras razones por la forma atípica de combinarse en Latinoamérica desarrollo agrario e industrial, mundo rural y urbano, ya que su incipiente industrialización no fue precedida ni acompañada de la deseable modernización del campo. Las reformas agrarias latinoamericanas fueron incompletas, en tanto que limitadas al reparto de fincas, que no llegaron a incorporar una modernización integral ni implicaron aumentos de productividad. Tampoco puede dejarse de lado, para mejor comprender el fenómeno, que se trata de un área geopolítica dotada de excelentes soportes para acoger vida urbana, ya que como apunta Juan José Arteaga ▶ 2 "El siglo XVI significó la mayor transformación del espacio urbano habida en la historia del hombre." Es innegable que España mantuvo en forma persistente su decisión urbanizadora en América mientras permaneció en ella desde el siglo XV al inicio del XIX.

En el corto período que nos ocupa –el último medio siglo– pueden distinguirse en forma esquemática varias etapas consecutivas, aunque en ocasiones solapadas, del vertiginoso y masivo proceso latinoamericano de transición campo-ciudad. La consigna venezolana "guerra al rancho", traducible por guerra a las toma ▶ 3 de tierras urbanas, acuñada durante la dictadura de Pérez Jiménez (1953-1958), fue practicada con fruición por gobiernos autoritarios, militares y/o civiles. En Brasil, durante la presidencia de Castelo Branco, en 1965, un general responsable de las políticas de vivienda llegó a anunciar en público "...que quedaba abolida la palabra *favela* del vocabulario de la Secretaría de Estado". Con los lógicos matices se repitió esta "política" en Perú, Colombia, República Dominicana... "Guerra al rancho" sintetiza una etapa felizmente superada en América Latina que sutilmente pasó la página de sus actuaciones policiales/militares contundentes, transformándose con distinto ritmo y empeño, en pautas menos beligerantes con las *tomas*.

Las recomendaciones de la Primera Conferencia Mundial de Naciones Unidas, "Hábitat I", (Vancouver, Canadá, 1976), con el decisivo protagonismo del emergente movimiento de las organizaciones no gubernamentales especializadas en temas de hábitat, causaron perplejidad en algunos gobiernos latinoamericanos que se vieron forzados a diseñar nuevas políticas aptas para administrar los pronosticados "rebalses de la bonanza", prometidos como resultado de los milagros económicos de los ochenta. Milagros, que cuando se produjeron, no llegaron a "rebalsar", ocasionando retrocesos en equidad y conquistas sociales, haciendo irrefutable el lúcido diagnóstico de Carlos Fuentes: ▶ 4 "Los Estados democráticos

1 ◀ Entenderemos por tasa de urbanización, siguiendo los criterios adoptados por la CEPAL, el porcentaje de ciudadanos de un país que viven en núcleos de más de 25.000 habitantes.

2 ◀ Juan José Arteaga: *La urbanización hispanoamericana en las Leyes de Indias*, Actas del Seminario CEHOPU La Ciudad Latinoamericana, Buenos Aires, 1985.

3 ◀ La Real Academia Española define "toma" como segundo significado: *conquista, asalto u ocupación por las armas de una plaza o ciudad*. ¿Será este el origen etimológico inspirador de la expresión latinoamericana en el sentido que hoy se utiliza de forma generalizada?

4 ◀ Carlos Fuentes: *El espejo enterrado*, Editorial Taurus, México 1992.

en la América Latina están desafiados a hacer algo que hasta ahora sólo se esperaba de las revoluciones: alcanzar el desarrollo económico junto con la democracia y la justicia social. Durante los pasados quinientos años, la medida de nuestro fracaso ha sido la incapacidad para lograr esto. La oportunidad de hacerlo a partir de hoy es nuestra única esperanza”.

Estas mutaciones en las políticas urbanas de facto, llevaron al inicio de la década de los noventa a una práctica de “indiferencia consciente” ante los problemas ocasionados por los crecimientos urbanos, actitud que persistió hasta la Segunda Conferencia de Naciones Unidas, “Hábitat II” (Estambul, Turquía, 1996), de donde salió la propuesta de un nuevo talante para gobiernos y políticas, sintetizada en una “estrategia facilitadora”. Estrategia que inició su rodaje en el último lustro, aunque ralentizado por lo que en Latinoamérica se ha bautizado como “estrategia facilitadora sin plata”, que hace su andadura al unísono con una tímida descentralización de atribuciones a los municipios “sin aflojar los presupuestos centrales”. Durante la pasada década, algunos países de la región recuperaron cierta capacidad de crecimiento y, en un marco de avances democráticos, reorientaron sus estrategias de desarrollo para fomentar la competitividad. En este contexto, arrastrando gravísimos lastres y carencias, los asentamientos humanos presentan singularidades específicas que agrupamos en forma de seis invariantes que definen la situación del hábitat en América Latina.

1. El imparable crecimiento de la tasa de urbanización

La población latinoamericana ha optado obcecadamente por asentarse en áreas urbanas, donde, como ya se ha

apuntado, habitan hoy 360 millones de personas. La población urbana según Celade, representaba el 57,2% del total en 1970, alcanzaba en 1999 el 73,4% y proyecta que llegará al 85% en el 2025. La región está entre las más urbanizadas del planeta con niveles idénticos a los del conjunto de la Unión Europea.

¿Qué buscan los millones de latinoamericanos que diariamente abandonan el campo por la ciudad? Anhelan “el derecho al futuro”. El proverbio medieval: “el aire de la ciudad nos hace libres”, que visionaba la urbe como el recinto en el que poder escapar de la servidumbre feudal, resulta vigente aún en muchos casos en el continente americano. Se abre camino el creciente convencimiento de que las ciudades no sólo persistirán en sus magnitudes actuales, sino que aumentarán en tamaño e importancia social y económica a medida que los países en desarrollo se desplacen hacia economías dependientes de las ciudades y de los bienes y servicios que sólo ellas pueden proporcionar. Adquiere adeptos repensar la ciudad como generadora de riqueza, creadora de empleo e impulsora del cambio social, que permitirá a los países en desarrollo integrarse en la corriente globalizadora del comercio y la política.

Resulta sugerente señalar que de las dieciocho urbes más pobladas del mundo en 2000, cuatro se localizaban en América Latina (México D.F. con 18,1 millones; Sao Paulo, 17,8; Buenos Aires, 12,6 y Río de Janeiro, 10,6). También es ilustrativo el hecho de que en 1995 casi el 30% de la población total y el 40% de la población urbana del Área se concentraba en ciudades de más de un millón de habitantes.

2. La hegemonía del sector informal

La esperanza más tangible de soluciones inmediatas a los

problemas del hábitat popular en Latinoamérica, se sustenta en lo que Octavio Paz llamaba “tercera sociedad”, Carlos Monsiváis “movilización social permanente”; y, cerrando las citas mexicanas, Carlos Fuentes matiza asegurando que “...a medida que la sociedad civil, portadora de la continuidad cultural, incrementa su actividad política y económica, desde la periferia hacia el centro y desde abajo hacia arriba, los viejos sistemas, centralizados, verticales y autoritarios del mundo hispánico, serán sustituidos por la horizontalidad democrática”

El llamado sector informal –el de la economía sumergida, del menudeo, los precaristas, paralegales, marginales...– es pieza clave en la construcción de viviendas en América Latina. Sin su aportación mayoritaria y sostenida, la situación sería bien distinta y sin duda, aún peor. Su actividad la ciframos entre el 30% de lo que se ejecuta en cada país (Chile, Uruguay, Argentina,...) y el 80% (Perú, Ecuador, Centroamérica,...) pasando por situaciones intermedias del orden del 60% (Brasil, Colombia, Venezuela,...). La informalidad supone participación y organización, entendidas hoy en Latinoamérica de formas diferentes a como fue norma bajo los gobiernos dictatoriales. Hoy, en los procesos de urbanización que lidera el sector informal, se asume que no es participación la que convierte en objeto de la acción al poblador, sino la que lo transforma en sujeto de la misma, dignificándolo y convirtiéndolo en protagonista de su propio cambio. El sector informal de la vivienda y sus materiales, es el gran motor del sector formal al que siempre alimenta. Valga como botón de muestra el dato que aporta la Memoria de Actividades (1999) de la poderosísima Associação Brasileira de Cimento Portland asegurando que: desde 1994, el consumo de cemento en Brasil es superior “en el sector informal”, conocido como el *sector formiga*, que en el “formal”. ¡El *sector formiga* consume en la actualidad (1999) el 58% de los 33 millones de

toneladas de cemento que produce anualmente Brasil!. El aporte de la informalidad en Brasil queda meridianamente claro con la siguiente cita oficial reciente: “A convicção da insuficiência das atuais fontes de recursos se soma à constatação de que, dos 29,7 milhões de domicílios urbanos permanentes existentes no país, construídos e mantidos ao longo de décadas, somente 5,6 milhões (19%) foram produzidos, nos últimos trinta anos, por fontes convencionais de financiamento.” ▶ 5

“Si algo nos enseñó al BID la experiencia de 30 años en la construcción de viviendas, es que hay que dar más participación a las organizaciones no gubernamentales, a la sociedad misma. Tenemos mucho que aprender de la reacción de la informalidad. Aprender las lecciones de la informalidad para asimilarlas, para incorporarlas al proceso decisorio y ver cómo trabajamos con las fuerzas sociales que están dando una respuesta dramática, una respuesta para sobrevivir en el contexto de la miseria y la pobreza que hoy aqueja a América Latina”. Esta lúcida autocrítica la formuló Enrique Iglesias, ▶ 6 Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, ante los ministros de vivienda y desarrollo urbano de América Latina y el Caribe. En referencia directa al tema de la vivienda en Perú, extensible al resto de los países latinoamericanos, Vargas Llosa ▶ 7 diagnostica de forma contundente que: “Cuando la legalidad es un privilegio al que sólo se accede mediante el poder económico y político, a las clases populares no les queda otra alternativa que la ilegalidad. Este es el origen del nacimiento de la economía informal”.

3. La pobreza y la inequidad se instalan en la ciudad

En la mayoría de las regiones de Latinoamérica,

5 ◀ Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Política Urbana, *Política Nacional de Habitação*, Sao Paulo, Brasil, 1999.

6 ◀ Enrique Iglesias: *Apertura de la Primera Reunión de Ministros de Vivienda y Planeamiento Urbano de América Latina y El Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile, 1992.

7 ◀ Mario Vargas Llosa: Prólogo del libro *El Otro Sendero* de Hernando de Soto. Lima (Perú), 1987.

la proporción de hogares pobres es hoy más alta que en los años setenta, y en valores absolutos, muchísimo mayor. En los primeros años de los noventa algunos países lograron disminuir sus índices de pobreza, pero este avance sólo supone una recuperación parcial de los niveles alcanzados en la década de los setenta. Por otra parte, el cambio del panorama de pobreza predominantemente rural que se dio hasta comienzos de los ochenta, al actual en que la mayoría de los pobres son urbanos, convierte a la ciudad en el principal escenario de la pobreza. Las desigualdades entre ricos y pobres para acceder a una mejor calidad de vida y mayores oportunidades, se acrecientan a causa de una distribución del ingreso que es hoy más concentrada e inequitativa que a fines de los años sesenta.

Las insuficiencias y carencias en materia de infraestructura, agravadas por la drástica reducción de la inversión pública durante las dos últimas décadas, constituyen un factor que no sólo limita seriamente la capacidad competitiva de la región sino que repercute muy desfavorablemente la vida en las ciudades. Resulta clarificador el diagnóstico que bajo el título "La experiencia de América Latina: recuperación sin mejora de la distribución" presenta el Banco Mundial en su Informe (2000), del que tomamos textualmente: "El período de rápido crecimiento de la región, que se inició en el decenio de 1970 y duró hasta el comienzo de la crisis de la deuda en 1982, provocó una mejora de la distribución del ingreso. Entre 1970 y 1982 la diferencia de ingreso entre el 20% más rico de la población y el 20% más pobre se redujo de 23 a 1 a 18 a 1. Pero esa mejora duró poco. En el decenio de 1980 la participación que correspondió al 10% de la población con los mayores ingresos aumento en más del 10%, a costa de los otros grupos. El 10% más pobre sufrió una caída del 15% de la parte que le

correspondía en ingreso, eliminando la mejora de la distribución anterior a la crisis".

Las economías de la región han experimentado grandes cambios en el decenio de 1990. Se ha detenido la inflación elevada, se han adoptado reformas económicas para apoyar las operaciones del mercado y restablecido la productividad y el crecimiento económico. Pero la concentración del ingreso se ha mantenido casi sin cambios.

4. El descontrolado incremento del déficit de vivienda

La Comisión Económica para América Latina, ▶ 8 cifró el déficit habitacional del Area (ver Tabla 1) en 25,7 millones de acciones de rehabilitación imprescindibles para mantener en uso el stock de viviendas y en 27,9 millones, el número de nuevas viviendas necesarias, déficit propiamente dicho. Adoptando una media de cinco personas por alojamiento, se llega a la conclusión de que 130 millones de latinoamericanos habitan en alojamientos precarios, y que 140 millones carecen de vivienda. Un total de 270 millones de latinoamericanos mal alojados o sin alojamiento, es un pesado lastre y un invariante, que con mayor o menor gravedad, se manifiesta en todos los países del Area.

El déficit habitacional, cuantitativo y cualitativo, afecta a más de la mitad de los hogares latinoamericanos. Para absorberlo sería necesario construir o mejorar 53,6 millones de unidades. Al iniciarse el milenio, 25 millones de viviendas carecen de agua potable y un tercio del parque habitacional urbano no dispone de sistema de evacuación de excretas. Este cuadro de carencias se agudiza ya que el número de hogares aumenta a mayor ritmo que el del crecimiento demográfico, como consecuencia de que las nuevas familias urbanas tienden a ser más diversificadas y reducidas. No

REGION	Número de acciones habitacionales (miles de unidades), necesarias para superar el déficit.				
	Total	Rehabilitación		Construcción nueva	
		Número	% Total	Número	% Total
TOTAL	53.654	25.659	48	27.995	52
América del Sur	37.465	19.402	52	18.063	48
América Central y México	11.972	4.850	41	7.122	59
El Caribe	4.217	1.407	33	2.810	67

TABLA 1: DEFICIT HABITACIONAL (1996) DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

obstante, la década última, pese a coincidir con una relativa bonanza económica, fue de aplicación generalizada y decidida del modelo neoliberal al sector vivienda. Las leyes del mercado se aplican con dureza a un sector, que hasta bien reciente, era considerado como uno de los compromisos constitucionales de la mayoría de los Estados latinoamericanos: el derecho a una vivienda digna.

5. El reto impostergable de la mejora de barrios precarios

Aceptando como ajustadas a la realidad las necesidades que recoge la Tabla 1, puede deducirse que se está ante carencias graves necesitadas de altísimos montos de inversión. Durante el último quinquenio, las acciones de consolidación y mejora de tugurios y barrios precarios ha crecido de forma considerable, en gran parte, impulsadas por la participación ciudadana acompañada de organizaciones no gubernamentales con financiación externa.

El Banco Mundial, sin duda uno de los grandes agentes financieros multilaterales e inspirador de políticas de vivienda para el subdesarrollo, enuncia el "Mejoramiento de infraestructuras en barrios de tugurios y asentamientos de ocupantes ilegales" entre las nuevas prioridades para sus préstamos en el sector del hábitat. Un trabajo auspiciado por la Cepal ha cuantificado de forma acuciosa y fiable en la astronómica cifra de 171.000 millones de dólares, el presupuesto necesario para proceder al mejoramiento del hábitat precario en Latinoamérica, consistente en: ampliar (mediante la construcción de un dormitorio en las soluciones habitacionales con hacinamiento grave); equipar (dotando de agua potable y alcantarillado) y reparar (estructuras y techos), las viviendas que se encuentran en situación crítica.

El mejoramiento barrial y la consolidación de lo construido en condiciones de extrema necesidad, son asignaturas pendientes del hábitat en América Latina y retos

inaplazables para la agenda del siglo XXI de los gobiernos democráticos nacionales, regionales y/o municipales. La magnitud y dramatismo de las consecuencias de los fenómenos naturales que han asolado en el último trienio el Area ▶ 9 y de forma muy especial Centroamérica, han sacado a la luz pública las debilidades del hábitat de los más pobres, así como la necesidad imperiosa de tomar medidas drásticas en un sector que no puede abandonarse al albur del mercado. No es que la naturaleza sea más sádica con el

llamado Tercer Mundo, no, es que sencillamente hay más pobres. Esta es la cruel lección que ha dictado esta concatenación de desastres.

9 ◀ Las catástrofes naturales han sido especialmente trágicas para los latinoamericanos y su hábitat a lo largo de los tres últimos años. Sin ánimo de ser exhaustivos y mencionando únicamente los desastres más devastadores, podemos enumerar en forma cercana en el tiempo: el huracán "George"; ocasionó 500 muertos y dejó sentir su furia en septiembre de 1998 a su paso por el Caribe, Florida y el Golfo de México. La República Dominicana y Haití, fueron los países más castigados en pérdidas humanas y materiales. Entre el 28 de octubre y el 1 de noviembre de 1998 el huracán "Mitch" –el peor desastre natural registrado sobre Centroamérica– especialmente letal en Honduras y Nicaragua, ocasionó 9.971 muertos y 9.028 desaparecidos afectando a las viviendas de unos dos millones de ciudadanos. En 1999: el 24 de enero aconteció el sismo en Armenia (Colombia); las inundaciones del noreste de Argentina, también en enero; en octubre, acontecieron las inundaciones de México (Puebla, Veracruz, Hidalgo, Tabasco,...). En la madrugada del domingo 18 de diciembre de 1999, en Venezuela, torrentes de barro y agua se precipitaron de las montañas hacia el mar dejando entre 15 y 20 mil muertos y unas cien mil personas sin vivienda, en la que se considera la mayor tragedia del país en los últimos cien años. El 13 de enero y el 13 de febrero de 2001 El Salvador se vio nuevamente azotado por la violencia de series de movimientos sísmicos cuyas dramáticas consecuencias en seres humanos y bienes materiales aún no han sido suficientemente contabilizadas.

6. El modelo chileno: la *alianza virtuosa*

La celebrada política de financiación habitacional iniciada en Chile en 1985, se basa en el rol facilitador y subsidiario del Estado y asigna el papel protagónico al sector privado. El financiamiento habitacional se obtiene compartidamente mediante el esfuerzo inicial de las personas (ahorro previo del postulante), el aporte directo del Estado en forma de subsidio (presupuesto anual) y el mercado financiero (crédito hipotecario). El modelo habitacional chileno, conformado por tres pilares básicos: ahorro, subsidio y crédito, ha cosechado éxitos notables desde un punto de vista cuantitativo, avalados por la construcción de un promedio de diez viviendas por cada mil habitantes y año, lo que ha supuesto que Chile sea el único país del Area que haya logrando disminuir su déficit habitacional.

La bautizada por algunos economistas como *alianza virtuosa*, ha deslumbrado a no pocos países

del continente americano. Ecuador impulsó un fugaz programa de financiación por el "Método A+B+C": ahorro familiar previo (10%); bonificación del Estado (22,5%) y crédito a través de instituciones financieras intermediarias (67,5%). Guatemala, Colombia, Honduras, Venezuela... publicitan acciones testimoniales y convulsivas de financiación de viviendas, miméticas con la *alianza virtuosa* combinando ahorro, subsidio y crédito. No podemos silenciar, que el modelo chileno deja fuera del sistema a un amplio estrato de familias pobres e indigentes, incapaces de superar los niveles de ahorro previo exigidos para poder ser beneficiarios del modelo y que el sector de marginados del sistema se agiganta en forma notabilísima, cuando se ha tratado de aplicar la *alianza virtuosa* en países con menores niveles de renta, mayores cuotas de inequidad y/o administraciones públicas menos dotadas que la de Chile.

LA VIVIENDA: DE DERECHO CONSTITUCIONAL A NEGOCIO DEL SIGLO XXI

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en su Artículo 25, señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, especificando que la vivienda es uno de los componentes de ese derecho. Posteriormente, la Asamblea General de Naciones Unidas (1966), en el "Pacto Internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales", reconoce en su Artículo 11 "...el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda digna, y una mejora continua de las condiciones de existencia".

Si se analiza la Tabla 2, resulta lógico colegir que fue en las fuentes doctrinales citadas, en las que se nutrieron los textos constitucionales latinoamericanos en materia de vivienda.

La recopilación del articulado vigente en la mayoría de los países, nos lleva a deducir, que al menos sobre el papel, los compromisos proclamados por la mayoría de las Cartas Magnas de los países del Área, pueden calificarse de notables, superando muchos las declaraciones de ámbito universal.

El Preámbulo de la Declaración Oficial de "Hábitat II" afirma que: "El objetivo de la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos es tratar dos temas de igual importancia a escala mundial: vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización..."; pero el tema estrella en "Hábitat II" fue la agria polémica suscitada por recoger o no, el reconocimiento del "derecho a la vivienda"; que se saldó con el revés para dicho derecho y mediante la simple constatación de la importancia de la "vivienda adecuada para todos": Aparcado el enfrentamiento por el *derecho a la vivienda*, se transó con facilidad y gratuita generosidad, la consecución de metas tan ambiciosas como poco realistas: "Nos comprometemos a alcanzar el objetivo de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de forma equitativa y sostenible, de manera que todos tengan una vivienda adecuada que sea segura, accesible y asequible y que comprenda servicios, instalaciones y comodidades básicos, que nadie sea objeto de discriminación en la elección de la vivienda y que todos cuenten con garantías jurídicas en cuanto a la tenencia". De ello hay que felicitarse, aunque sin albergar falsas ilusiones. Aquí también resulta válido aquello de que una cosa es predicar y otra bien distinta dar trigo.

Hoy, coincidiendo con la recién finalizada Conferencia Mundial: "Estambul+5", puede valorarse con suficiente perspectiva el descalabro que supuso para la mayoría de

los ciudadanos latinoamericanos rebajar, de hecho, el rango de sus mandatos constitucionales al simple reconocimiento de la importancia de la "vivienda adecuada para todos"; que a efectos tangibles se está traduciendo en una caída sostenida del gasto social en vivienda. Durante la década 1985-1995 el descenso de la inversión social en vivienda supuso para una muestra de ocho países representativos de Latinoamérica, pasar del entorno de 30 dólares per cápita (de 1985) a menos de 20 dólares. Esta caída refleja no solamente la contracción a la que fue sometido el gasto público en general, al objeto de ayudar a restablecer el equilibrio fiscal, sino también la decisión de proteger otros sectores sociales, como la salud y la seguridad social, a costa de la vivienda.

En América Latina, la participación de las partidas destinadas a vivienda dentro del gasto social global, han sido tradicionalmente inferiores al resto de los sectores sociales y a lo largo de las décadas de 1980 y 1990, han sufrido una importante reducción, especialmente drástica en los países con los niveles de gasto social más bajos y que, a su vez, tienden a coincidir con los que presentan menores grados de desarrollo. No resulta plausible esperar que el gasto social se incremente aumentando la carga tributaria, ya que ésta registró en el Área una tendencia decreciente a lo largo de la última década y el alza del impuesto territorial ha mostrado que suscita fuertes resistencias políticas. Es por ello que resulta urgente explorar otras fuentes de financiamiento, en especial para los programas de vivienda social. La obtención de créditos de la banca internacional para la construcción de viviendas era, y es, la forma más habitual de incrementar los presupuestos públicos. En los últimos años esta modalidad de financiamiento ha posibilitado ciertos avances en el mejoramiento y consolidación de barrios

PAIS	ARTICULADO	TEXTO
ARGENTINA	Artículo 14 de la Constitución Nacional de Argentina	El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, ...la defensa del bien de familia, la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.
BOLIVIA	S/d	S/d
BRASIL	S/d	A habitação é definida constitucionalmente como responsabilidade comum da União, dos estados e municípios.
COLOMBIA	Artículo 51 de la Constitución de Colombia	Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.
COSTA RICA	Artículo 65 de la Constitución	El Estado promoverá la construcción de viviendas populares.
CUBA	La Constitución de la República de Cuba establece:	Que el Estado Socialista trabaja para asegurar que no haya familia sin una vivienda confortable.
CHILE	S/d	S/d
ECUADOR	La Constitución de la República en su Título III, numeral 20 contempla:	El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios.
EL SALVADOR	Artículo 119 de la Constitución de la República de El Salvador	Se declara de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda.
GUATEMALA	Artículo 119 de la Constitución de la República de Guatemala	Establece que el Estado debe fomentar con prioridad la construcción de viviendas populares, mediante sistemas de financiamiento adecuado, a efecto que el mayor número de familias guatemaltecas las disfruten en propiedad.
HONDURAS	S/d	S/d
MEXICO	Artículo 4º de la Constitución	Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.
NICARAGUA	S/d	S/d
PANAMA	Artículo 113 de la Constitución Política de la República de Panamá	El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población especialmente a los sectores de menor ingreso.
PARAGUAY	Artículo 83 de la Constitución Nacional	Toda familia tiene derecho a un hogar asentado sobre tierra propia, para lo cual se perfeccionarán las instituciones y se dictarán las leyes más convenientes a fin de generalizar la propiedad inmobiliaria urbana y rural y promover la construcción de viviendas económicas, cómodas e higiénicas, especialmente para trabajadores asalariados y campesinos.

PAIS	ARTICULADO	TEXTO
PERU	S/d	S/d
REPUBLICA DOMINICANA	Título II, Artículo 15 de la Constitución de la República Dominicana	Se declara de alto interés social el establecimiento de cada hogar dominicano en terreno o mejoras propias. Con esta finalidad, el Estado estimulará el desarrollo del crédito público en condiciones socialmente ventajosas, destinado a hacer posible que todos los dominicanos posean una vivienda cómoda e higiénica.
URUGUAY	Artículo 45 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay	Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de una vivienda decorosa. La Ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.
VENEZUELA	Artículos 82 y 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	Art. 82: Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y el Estado en todos sus ámbitos. Art. 86: Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público..., vivienda...

TABLA 2: LA VIVIENDA LATINOAMERICANA EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES

Fuente: Elaborada por el autor del trabajo «Recopilación e Informe de Sistemas Públicos de financiación de viviendas de interés social en los países iberoamericanos», Ministerio de Fomento de España, Madrid, 2001. S/d: sin datos del país.

informales, saneamiento, electrificación y vivienda social, aunque en no pocos casos se han utilizado dichos fondos para el financiamiento de viviendas para sectores medios y altos.

La creciente participación del sector privado en la construcción habitacional se ha centrado en los segmentos de mayor rentabilidad, estimulando el mercado de los instrumentos financieros a largo plazo con el fin de reducir costos de operación y aprovechar el alto potencial que tienen las compañías de seguros y los sistemas previsionales para derivar recursos hacia este tipo de instrumentos. Estima Cepal que “es necesario que cambie la óptica de las políticas sectoriales para que la vivienda social no se entienda como gasto, sino que destaque el apoyo que las políticas habitacionales pueden prestar a una gestión

macroeconómica coherente y estable, mediante el aumento de la inversión y el ahorro”.

El Banco Mundial, entre sus objetivos para el corto plazo, destaca la posibilidad de comercializar al máximo la vivienda de bajo costo hasta hacer de ella una mercancía barata que, con medidas adecuadas de financiación, se haga asequible para la mayor parte de la población. Tales aspiraciones parecen pertinentes; sin embargo, es preciso reconocer sus limitaciones ya que la mayor parte de los desfavorecidos, el 30%, 40%, 50% o más, según los países de América Latina, van a seguir excluidos del mercado formal.

La pérdida –de hecho– del rango constitucional del derecho a la vivienda; la caída del gasto social per cápita en vivienda y el declive de su participación en el gasto social global; la mimetización adulterada del modelo chileno, arrojando en

no pocos países a más del 50% de los ciudadanos fuera del sistema formal; las recientes propuestas del Banco Mundial refrendando la comercialización de la vivienda... llevan a concluir, que resulta factible el diagnóstico del mexicano Carlos Slim –quizás el mayor empresario de Latinoamérica–, al afirmar que: “...el gran negocio del siglo XXI será declararle la guerra a la pobreza”. Puede que sea un gran negocio declararle la guerra a la pobreza con la alianza del Banco Mundial... pero no parece tan evidente que se consiga la deseable victoria en esa guerra: derrotar a la pobreza. Dificilmente podrá ganarse la batalla contra el hambre de vivienda bajo la bandera del ¡sálvese quien pueda!