



Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe

Situación actual y financiamiento de políticas y programas



Ricardo Jordán
Rodrigo Martínez



NAACIONES UNIDAS

CEPAL



CAF

Corporación Andina de Fomento

Documento de proyecto

**Pobreza y precariedad urbana en
América Latina y el Caribe.
Situación actual y financiamiento
de políticas y programas**

**Ricardo Jordán
Rodrigo Martínez**



Corporación Andina de Fomento

Este documento fue preparado por Rodrigo Martínez y Ricardo Jordán, funcionarios de las Divisiones de Desarrollo Social y Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto CEPAL-Corporación Andina de Fomento (CAF), *“Encuentro de trabajo sobre pobreza urbana y posibilidades de financiamiento de proyectos en asentamientos humanos irregulares y programas de transferencias condicionadas”* (CAF/07/001).

En la redacción y desarrollo de los capítulos participaron también H. Maximiliano Carbonetti, María de la Luz Nieto y Sofía Camilla Gaete, consultores de la División de Desarrollo Social quienes contaron con la colaboración y apoyo de Eugenio Espinoza Arenas. Para la preparación de información de base y procesamientos se contó con la colaboración de Amalia Palma, Ernesto Espíndola y Fabiola Fernández de la División de Desarrollo Social.

Los autores desean agradecer especialmente la importante colaboración y comentarios entregados por los señores José Carrera, Bernardo Requena y Jorge Concha de la Corporación Andina de Fomento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Fotografías de portada: Teresa Mira
Diseño de portada: Monserrat Minguell

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.245

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2009. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Presentación	7
Resumen ejecutivo	9
Introducción	15
I. Antecedentes conceptuales	17
A. La pobreza y los enfoques de medición.....	19
1. El método de los ingresos	19
2. El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)	21
B. Pobreza urbana.....	22
C. Precariedad urbana y tugurio	23
D. El enfoque de análisis	25
II. La situación actual en materia de pobreza y precariedad urbanas	29
A. Dinámica poblacional total y urbana	30
B. Población pobre e indigente	33
C. Las necesidades básicas insatisfechas.....	36
1. Vivienda y precariedad del hábitat.....	37
2. Acceso a servicios básicos: agua, saneamiento y electricidad.....	39
3. Acceso a la tenencia segura	46
III. Las respuestas de los gobiernos	49
A. Capacidad institucional de los gobiernos.....	52
B. Opciones de política y experiencias emblemáticas.....	56
1. Vivienda y precariedad del hábitat.....	56
2. Acceso a servicios básicos: agua, saneamiento y electricidad.....	61
3. Acceso a la tenencia segura	66

IV. Financiamiento de la política urbana y habitacional	73
A. Financiamiento: dinámicas y tendencias.....	75
B. Bancarización de los sectores de menores ingresos.....	78
C. Evolución histórica en la región y tendencias actuales.....	82
D. Desarrollo de mercados hipotecarios: panorama regional.....	89
E. Los instrumentos de financiamiento de vivienda en la región.....	93
F. Financiamiento hipotecario y microfinanzas.....	94
V. Una propuesta integral de agenda urbana oportunidades y líneas estratégicas	97
Bibliografía	101
Anexos	107

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1	POBLACIÓN TOTAL, POBLACIÓN URBANA, PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA Y POBLACIÓN EN TUGURIOS SEGÚN REGIONES.....	30
CUADRO 2	FUNCIONES A CARGO DE GOBIERNOS MUNICIPALES EN PAÍSES DE LA REGIÓN VINCULADAS A LA SUPERACIÓN DE LA PRECARIEDAD URBANA.....	55
CUADRO 3	OPCIONES DE POLÍTICA PARA ALCANZAR EL OBJETIVO DE MEJORAR LA GESTIÓN HABITACIONAL DIRIGIDA A LOS SECTORES DE POBREZA.....	58
CUADRO 4	VIVIENDA Y PRECARIEDAD DEL HABITAT: ALGUNAS EXPERIENCIAS IDENTIFICADAS EN LA REGIÓN.....	59
CUADRO 5	OPCIONES DE POLÍTICA PARA ALCANZAR EL OBJETIVO DE PROPORCIONAR MAYOR EQUIDAD EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS URBANOS PARA LOS SECTORES POBRES URBANOS.....	64
CUADRO 6	SERVICIOS URBANOS BASICOS: ALGUNAS EXPERIENCIAS IDENTIFICADAS EN LA REGIÓN.....	65
CUADRO 7	OPCIONES DE POLÍTICA PARA ALCANZAR EL OBJETIVO DE MEJORAR EL ACCESO DE LOS GRUPOS MÁS VULNERABLES AL SUELO URBANO.....	69
CUADRO 8	ACCESO A LA TENENCIA SEGURA: ALGUNAS EXPERIENCIAS IDENTIFICADAS EN LA REGIÓN.....	70
CUADRO 9	EVOLUCIÓN DE LA PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA COMPARANDO SEIS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y PAÍSES INDUSTRIALIZADOS.....	75
CUADRO 10	ESTRUCTURA DE PROPIEDAD DE LOS SISTEMAS BANCARIOS EN 14 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA AL 2001.....	78
CUADRO 11	FAMILIAS CON OPERACIONES DE PRÉSTAMOS Y AHORRO EN INSTITUCIONES FINANCIERAS FORMALES EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA.....	79
CUADRO 12	ESQUEMA DE POLÍTICAS HABITACIONALES EN AMERICA LATINA.....	84
CUADRO 13	FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN. RELACIÓN DE LA CARTERA DE CRÉDITO E HIPOTECARIA CON EL PIB AL 2004.....	90
CUADRO 14	RENTABILIDAD SOBRE ACTIVOS (RSA) CUADRO COMPARATIVO 2001-2005.....	95
CUADRO 15	MICROFINANZAS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE AL 2005.....	96
CUADRO A-1	ARGENTINA: CANTIDAD DE HOGARES CON Y SIN SITUACIÓN DE ALLEGAMIENTO SEGÚN TIPO DE VIVIENDA.....	108

CUADRO A-2	EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN MICROFINANZAS Y APLICABILIDAD A CRÉDITOS DE VIVIENDA DE BAJOS INGRESOS	126
------------	--	-----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	DIMENSIONES DE LA POBREZA Y PRECARIEDAD URBANA.....	18
GRÁFICO 2	LA FORMACIÓN DE TUGURIOS	18
GRÁFICO 3	SUPERACIÓN DE LA POBREZA Y LA PRECARIEDAD DEL HÁBITAT URBANO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. ESTRATEGIA DE ABORDAJE INTEGRAL	28
GRÁFICO 4	POBLACION URBANA EN TUGURIOS A 1990 Y 2001 Y PROYECTADA AL 2010 Y 2020.....	31
GRÁFICO 5	POBLACION URBANA EN TUGURIOS EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGION (1990 Y 2001) Y POBLACION URBANA ESTIMADA EN TUGURIOS (2010 Y 2020)	32
GRÁFICO 6	AMÉRICA LATINA: POBREZA E INDIGENCIA EN ÁREAS URBANAS (1980-2007).....	33
GRÁFICO 7	POBLACION URBANA DE PAISES DE LA REGION BAJO LA LINEA DE POBREZA Y DE LA INDIGENCIA A LOS AÑOS 1990 Y 2005	34
GRÁFICO 8	PANORAMA DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LA REGIÓN SUMATORIA DE PORCENTAJES DEL INGRESO DE LOS HABITANTES URBANOS POR DECILES AL 2005 O AÑOS CERCANOS.....	36
GRÁFICO 9	PORCENTAJE DE HOGARES URBANOS EN ALGUNOS PAISES DE LA REGION CON ACCESO A AGUA POTABLE ALREDEDOR DE 2006-2007	41
GRÁFICO 10	PORCENTAJE DE HOGARES URBANOS EN ALGUNOS PAISES DE LA REGION CON ACCESO A SANEAMIENTO Y PORCENTAJE DE POBLACION URBANA CON ACCESO A SANEAMIENTO MEJORADO ALREDEDOR DE 2006-2007	44
GRÁFICO 11	ACCESO A ELECTRICIDAD A NIVEL URBANO EN PAISES DE LA REGION ALREDEDOR DE 2006-2007	45
GRÁFICO 12	INDICE DE TENENCIA SEGURA: POBLACION URBANA A LOS AÑOS 1990 Y 2000 CON ACCESO A SERVICIOS BASICOS, TENENCIA REGULAR Y EDIFICACION SÓLIDA Y TOTAL APROXIMADO DE HOGARES URBANOS AL 2000 CON DEFICIT EN TODAS ESTAS DIMENSIONES	47
GRÁFICO 13	GASTO PÚBLICO SOCIAL POR HABITANTE EN VIVIENDA Y OTROS AL 2005-2006 EN PAÍSES DE LA REGIÓN.....	54
GRÁFICO 14	NIVEL DE DESARROLLO DE MERCADOS HIPOTECARIOS EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	91
GRÁFICO 15	VARIACIÓN DE LA CARTERA HIPOTECARIA ENTRE LOS AÑOS 2000-2004 EN PAÍSES DE LA REGIÓN.....	92
GRAFICO A-1	SECURITIZACIÓN EN LOS MERCADOS LOCALES DE AMÉRICA LATINA.....	120
GRÁFICO A-2	ESTRATEGIAS DE RESPUESTA EN FUNCIÓN DEL NIVEL DE POBREZA.....	122

ÍNDICE DE RECUADROS

RECUADRO 1	PRECARIEDAD DEL HABITAT EN ARGENTINA	38
RECUADRO 2	LINEAMIENTOS DE LA CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF) PARA EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	42
RECUADRO 3	CRISIS CREDITICIA EN ESTADOS UNIDOS, SU IMPACTO A NIVEL MUNDIAL Y DE AMÉRICA LATINA.....	87
RECUADRO A-1	LAS COOPERATIVAS ABIERTAS DE VIVIENDA	128

Presentación

La pobreza y la precariedad urbana son dos de los problemas más apremiantes que enfrentan casi todos los países de América Latina y el Caribe.

La región es heterogénea, debido a diferencias económicas, sociales y ambientales, tanto entre los países como al interior de los mismos. Por lo tanto, es necesario que el análisis y, sobre todo, el diseño de políticas tengan en consideración estas diferencias y busquen soluciones desde un enfoque integral. Las propuestas deben apuntar a mejorar la situación de pobreza y desigualdad, reflejo principalmente de la inequidad y exclusión social existentes.

En nuestra región, cada asentamiento humano presenta realidades diversas. Al analizar conjuntamente las características socioeconómicas de la población con las condiciones del hábitat es posible determinar tipologías variables de pobreza y precariedad que requieren, necesariamente, de un marco y de instrumentos de políticas específicos para cada momento y lugar.

Asimismo, en el desarrollo regional de América Latina y el Caribe predomina una distribución esencialmente desigual en el acceso a bienes y servicios, como en las oportunidades laborales y de generación de ingresos. Esto no es el resultado inevitable del proceso de desarrollo económico sino, más bien, la consecuencia de la historia de las decisiones de políticas públicas, la cual puede ser modificada mediante el cambio en las prioridades a nivel local, nacional y mundial y la implementación de políticas que privilegien un enfoque más integral.

En este trabajo mancomunado, entre la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se analiza la situación actual de la pobreza y precariedad urbana, en un conjunto de países de América Latina y el Caribe, identificando los avances logrados y los desafíos pendientes. Ha resultado particularmente importante la sistematización de una serie de propuestas de políticas, instrumentos de inversión y financiamiento sostenible de proyectos e intervenciones para la superación de la pobreza y precariedad urbana. De esta forma, se pretende aportar al fortalecimiento de la capacidad institucional de los gobiernos nacionales y subnacionales, en la gestión de proyectos de desarrollo que busquen generar mayor seguridad humana, con un enfoque de innovación y de

replicabilidad. Todo ello sobre tres ejes programáticos condicionantes del desarrollo urbano: financiamiento, institucionalidad -que incluye lo normativo y la regulación- y gobernabilidad.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Enrique García

Presidente Ejecutivo
Corporación Andina de Fomento (CAF)

Resumen ejecutivo

En este documento se analiza la actual situación de pobreza y precariedad urbana en los países de América Latina y el Caribe, identificando los avances logrados y desafíos pendientes de políticas y medidas de los gobiernos de la región, junto con propuestas alternativas, opciones de políticas, instrumentos de inversión y financiamiento sostenible de proyectos e intervenciones para la superación de la precariedad urbana y la pobreza.

De esta forma, se pretende apoyar a las organizaciones de América Latina y el Caribe, incluidas la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la gestión (diseño, implementación, financiamiento, ejecución, seguimiento y evaluación) de proyectos de desarrollo que busquen generar impacto social y ambiental bajo un enfoque de innovación, replicabilidad y territorialidad, dando especial atención al análisis y las opciones de políticas. Ello sobre tres ejes operativos condicionantes de los proyectos de desarrollo urbano integral: financiamiento, institucionalidad (que incluye lo normativo y la regulación) y gobernabilidad y participación, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo.

Atendiendo a las definiciones de precariedad urbana y tugurio, se analizan las condiciones por las que atraviesa la población de menores recursos de América Latina y el Caribe en lo que respecta a algunos elementos propios de la habitabilidad urbana, específicamente en materia de acceso a vivienda, materialidad de las mismas y acceso a servicios básicos como agua potable, saneamiento, alcantarillado, electricidad entre otros. Para ello, se basa en la propuesta elaborada por la CEPAL sobre la base de la experiencia acumulada en materia de cooperación técnica sobre desarrollo urbano sostenible y los desarrollos teóricos y metodológicos realizados en el ámbito de la gestión social, particularmente en los temas de diseño, análisis, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas.

Un análisis de la incidencia de las condiciones de precariedad habitacional en el colectivo poblacional urbano en la región revela diferencias entre los distintos escenarios nacionales, y pone en evidencia que algunos países se encuentran más comprometidos que otros en esta situación deficitaria. En este sentido, Nicaragua, Bolivia, Venezuela, Perú y Brasil muestran mayores desafíos, junto a la necesidad de articular, con mayor rapidez e intensidad, políticas, programas y proyectos para superar las condiciones de precariedad y pobreza.

Como acontece en otras dimensiones del desarrollo social, la región presenta una situación asimétrica respecto de las condiciones de vida de distintos grupos poblacionales. Esta situación no puede sino tener su “reflejo” o dimensión territorial de las condiciones de vida o habitabilidad en los asentamientos humanos. De allí que los principales desafíos respecto a la superación de la pobreza y la precariedad urbana que plantean los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) refieran a las condiciones mínimas de la habitabilidad o necesidades del hábitat (acceso al agua potable, saneamiento y electricidad, materialidad de las viviendas y tenencia segura).

Los procesos de descentralización refuerzan la presencia y el desempeño de los gobiernos e instituciones subnacionales en las esferas urbana y territorial; el sector privado por su lado asume más importancia en materia de inversiones en la ciudad no sólo de tipo inmobiliaria sino en varios casos el rol de “oferente” de bienes y servicios urbanos.

El análisis de experiencias institucionales da cuenta de una serie de características y lecciones aprendidas respecto del desempeño del Estado en materia de programas y estrategias en desarrollo urbano, en general, y de aquellos vinculados a la superación de la precariedad urbana, en particular. Entre ellas, la más importante se refiere a la capacidad institucional necesaria para emprender y gestionar programas, el desempeño efectivo de los gobiernos en este tipo de iniciativas y la prioridad sectorial asignada por los gobiernos al tema de la precariedad del hábitat.

Este panorama de la pobreza y precariedad urbana, junto con las capacidades institucionales de los gobiernos para desarrollar políticas y ejecutar programas y proyectos, es analizado a la luz de los diferentes factores condicionantes y operativos del desarrollo urbano sostenible, otorgándole de esta forma una perspectiva dinámica. Los factores que aquí se ponen en evidencia se refieren al financiamiento, institucionalidad (normativa y regulación), participación y gobernabilidad.

De todos estos ejes operativos el factor financiamiento, público y privado, de vivienda e infraestructura requiere mayor estudio, no sólo a nivel de diagnóstico sino de la discusión y exploración de opciones de políticas, estrategias e instrumental adecuado. Se entiende que la vivienda y la infraestructura de gestión público-privada constituyen un factor básico para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza y precariedad urbana.

En este sentido conviene recordar que un esfuerzo fiscal para la movilización de recursos adicionales como medida única no soluciona el déficit para el financiamiento de la infraestructura y la vivienda en la región sino que se hace necesario un sector privado activo en materia de inversión en el sector público y de un aparato gubernamental con un modelo de gestión, regulación, normativa y monitoreo que asegure un “clima óptimo” para los emprendimientos.

En este sentido el acceso de que dispongan las familias de los distintos sectores socioeconómicos a fuentes de financiamiento para mejoramiento y compra de viviendas para desarrollo de microemprendimientos entre otros fines, constituye un aspecto fundamental en el proceso de inserción urbana de la población en países en vías de desarrollo. La tendencia en la economía del desarrollo durante la mayor parte de la posguerra se centró en el sector productivo de la economía y posteriormente, en décadas más recientes, la atención se centró en el financiamiento internacional, la inversión extranjera directa, la asistencia bilateral y multilateral y los préstamos de bancos comerciales internacionales.

Aunque la resolución de la baja cobertura de los servicios financieros es un tema de largo plazo, los problemas que contribuyen a las restricciones en el uso de servicios financieros por parte de segmentos de la población sigue siendo un tema de reflexión y de análisis permanente. Entre los problemas a destacar, uno se relaciona con los *bajos indicadores de desarrollo social* que prevalece en muchos de los países latinoamericanos mientras que el segundo se refiere a los *niveles de confianza y credibilidad* que generan los bancos en la población. Pero también es

necesario destacar que estas variables (desarrollo social y financiero) generalmente actúan de manera complementaria, por lo que los esfuerzos dirigidos a mejorar los indicadores sociales de los países de la región conviene acompañarlos con esfuerzos por desarrollar la infraestructura financiera y mejorar los sistemas de regulación y supervisión bancaria (como ha ocurrido en Chile, México y Colombia donde se han introducido importantes cambios en cuanto al fortalecimiento de redes de protección del sistema financiero, el aumento de los niveles de depósitos, el fortalecimiento de la regulación y una mayor fiabilidad de la evaluación de riesgos).

Sigue subsistiendo la idea de que la estabilidad macroeconómica de los países así como la solidez de los sistemas bancarios son condiciones necesarias para incrementar la intermediación financiera, idea que retoma mayor consenso en la actualidad con la crisis en los Estados Unidos y con impactos crecientes en los países de América Latina.

La dificultad para acceder al financiamiento que afecta a una gran parte de la población sigue constituyendo un problema que no ha sido resuelto aun en América Latina. En este sentido, la expansión que se había ido registrando de la actividad bancaria en la región no había alcanzado aun los segmentos socioeconómicos medios y bajos, lo cual se debe entre otros factores, al carácter informal e inconstante de los ingresos familiares de dichos segmentos, al sesgo en la orientación de las políticas crediticias y en parte, a la regulación que privilegia la obtención de garantías como medida de respaldo como a los riesgos que suelen presentar las operaciones por montos bajos.

Las principales perturbaciones bancarias han sido provocadas por la mayor vulnerabilidad financiera que detenta la región; esta situación depende por un lado, del nivel de exposición externa y, por el otro, del tamaño y la profundidad de los mercados financieros internos en relación al tamaño de la economía. Este fenómeno lo experimentaron países como México (1994-1995), Brasil (1999 y 2002) y Argentina (2001-2002). Desde 2007 en los Estados Unidos se inició una crisis directamente relacionada con los mercados inmobiliarios, que ha tenido repercusiones financieras, económicas e institucionales a escala global. En su expresión regional, entre otras cosas, ha significado una baja en el ritmo de crecimiento de los países, un aumento en los niveles de desempleo y una disminución en el flujo de remesas.

Respecto a la bancarización de los sectores de menores ingresos, se debe indicar que existen en varios países de América Latina, un importante número de instituciones financieras especializadas en el otorgamiento de créditos hipotecarios para la vivienda, las cuales como fuente primaria de fondos, captan recursos de las familias, principalmente mediante el ahorro obligatorio para la vivienda y depósitos a plazos relativamente cortos y generan así préstamos para la adquisición de la vivienda.

En décadas pasadas, los programas de crédito hipotecarios desarrollados en la región se basaron en un esquema de intervención caracterizado por altos niveles de involucramiento del gobierno como ejecutor de programas, otorgando en varios casos alta cantidad de subsidios en el marco de un sistema de entidades financieras que no asumía toda la responsabilidad de la supervisión del crédito. Los subsidios gubernamentales de esta manera obstaculizaron los esquemas de pago y, consecuentemente, condujeron a un débil desarrollo institucional de las organizaciones financieras. Conviene indicar que cuando el Estado utiliza en sus políticas públicas los subsidios como herramienta para canalizar recursos públicos a fin de financiar viviendas, las técnicas de focalización resultan claves para identificar y asistir a todas las familias pobres de manera eficaz y eficiente.

La difusión de experiencias exitosas de microcréditos y mejores prácticas de bancos en la región busca contribuir al diseño de estrategias para la *bancarización rentable y responsable* de los microempresarios y hogares de bajos recursos. En este sentido, se han identificado algunas características respecto a la bancarización de los sectores de menores ingresos tales como: a)

constituye un nuevo sector de mercado con gran potencial que permite la diversificación del riesgo de la cartera y que representa una base de clientes masiva y estable; b) es un sector de mercado que ofrece a la vez márgenes financieros atractivos y rentables comparados con otros sectores tradicionales ya saturados con márgenes reducidos; c) la existencia actual de metodologías de crédito especializadas en microcréditos reduce el riesgo de este segmento a niveles iguales o menores a los de los segmentos tradicionalmente atendidos por la banca entre otras características.

En síntesis, es posible entender a la bancarización de los sectores de menores ingresos como una estrategia que requiere indagar acerca de mejores prácticas bancarias en materia de tecnologías, economías de escala y profundización de servicios financieros de tal forma que la población mas pobre pueda acceder a los servicios financieros en condiciones igualitarias al resto de la población, traduciéndose esto en tasas más competitivas y líneas de préstamos dirigidas a aumentar su capacidad productiva y su patrimonio.

En una lectura global, es posible plantear que el desafío actual respecto al financiamiento y bancarización de sectores de menores recursos de cara a la crisis generada en los Estados Unidos y con impactos en los países de la región, se hace más específico de acuerdo a los tres actores directos (Estado, entidades financieras y familias):

- Estados: una ampliación de las garantías estatales de las operaciones financieras. Así por ejemplo surgen opciones de garantía sobre créditos generados en instrumentos bancarios que se organizan sobre flujos futuros de ahorros para el mejoramiento de la eficiencia energética en la vivienda social o en pequeños y medianos emprendimientos;
- Entidades financieras: una mayor capacidad estratégica de las instituciones financieras de reconfigurar su cartera de productos e instrumentos en el marco de una mayor regulación y menores retornos junto a la búsqueda de nuevas alternativas de financiamiento;
- Familias: un mayor compromiso ciudadano y comunitario en el sentido de involucramiento con nuevas maneras colaborativas para acceder a bienes y servicios urbanos a través de trabajo y empleo (vivienda, servicios de agua, saneamiento entre otros) que van desde la profundización en el ahorro previo, tareas de construcción de viviendas y obras de infraestructuras, generación de microemprendimientos.

La perspectiva o enfoque de política de desarrollo urbano y habitacional que se ha venido promoviendo a los países de la región en las últimas décadas con foco en el objetivo de la superación de la pobreza y la precariedad urbana, mantiene como núcleo una serie de principios que constituyen también objetivos a lograr. Estos son: estado promotor, calidad de la oferta habitacional, calidad de infraestructura y de equipamiento, integración social, mejoramiento de la gobernabilidad urbana, oferta estratégica y sostenible de factores (suelo y financiamiento), coherencia estratégica y sostenibilidad de políticas, diferenciación regional/territorial y cooperación público-privada.

Dichos principios se traducen en una **Agenda Urbana Regional** orientada a la superación de la pobreza y precariedad con cinco ejes de especial prioridad en materia de intervención urbana y que buscan, entre otros fines, contribuir a superar la situación de crisis antes indicada a la vez de colaborar en los tres desafíos descritos respecto al financiamiento y bancarización de sectores de menores recursos. Estos ejes con sus correspondientes objetivos de política son:

Mejoramiento de la calidad habitacional y construcción de nueva vivienda: perfeccionar los mecanismos de la gestión habitacional para que la población que carece de viviendas o habita en condiciones precarias pueda acceder a soluciones habitacionales que satisfagan las exigencias básicas de confort, seguridad y salubridad; promover formas de

intervención para mejorar los estándares al nivel de calidad y cantidad no sólo a través de la dotación de unidades nuevas sino de otras modalidades de gestión habitacional como la del mejoramiento urbano, mejoramiento integral en zonas de tugurios, entre otras.

Producción y mejoramiento del acceso al suelo: ampliar las posibilidades que hoy tienen los sectores pobres para acceder al suelo urbano, analizando alternativas innovadoras con habilitación y titularización jurídica efectiva, a la vez que activa mecanismos de gestión para evitar la ociosidad de este recurso urbano.

Provisión y acceso a servicios básicos de infraestructura: proporcionar servicios, en especial aquellos de agua potable y saneamiento, a los barrios donde viven los hogares más vulnerables. Interesa no sólo la perspectiva del déficit al nivel de redes como al nivel de calidad en la prestación del servicio, sino además desde la capacidad de gestión de los gobiernos y el empresariado involucrado, en la dotación y el acceso a los barrios más postergados en las ciudades.

Dotación y mejoramiento del espacio público barrial: contribuir, a través de la dotación y habilitación de espacios públicos a escala vecinal, local y de la ciudad, al fortalecimiento del sentido de pertenencia, la convivencia social y la integración de los sectores más pobres a la sociedad urbana, favoreciendo la acumulación de capital social.

Provisión de espacios para el desarrollo de actividades productivas y generación de empleo e ingresos: proveer espacios y facilidades para que los sectores pobres urbanos puedan desarrollar actividades productivas e incrementar sus ingresos desde sus mismos barrios y con relación a otras áreas de la ciudad, fortaleciendo y perfeccionando este tipo de actividad.

Un rediseño o nuevo enfoque de política urbana y habitacional para los países de la región supone un tránsito del concepto de vivienda como un bien (*commodity*) provisto por el mercado a otro, donde sin desmerecer su valor económico se reconoce en la vivienda una significación mayor de carácter económico, social, cultural y familiar, que surge del derecho a acceder a una opción habitacional adecuada a las necesidades y posibilidades de cada hogar. Es así como este enfoque amplía la tradicional prestación del satisfactor “vivienda” a otras dimensiones complementarias tales como la producción, los mercados, el financiamiento, el empleo y los ingresos, la tenencia segura, la infraestructura y los servicios urbanos básicos, la tierra, el contenido cuantitativo y el cualitativo de las viviendas y su hábitat entre otros.

Una agenda y un enfoque de política de este tipo abre una “ventana de oportunidad” para las instituciones internacionales y la banca multilateral de poder apoyar desde una perspectiva integral la superación de la pobreza y la precariedad en las ciudades de la región. En este sentido, se han identificado algunas líneas estratégicas con sus correspondientes alcances, que pueden generar un “marco sostenible” de trabajo de organizaciones internacionales y banca multilateral en esta materia prioritaria del desarrollo social de la región.

En cuanto a la institucionalidad, conviene enfocar la atención en las reformas legales, legislativas y jurídicas para el manejo público-privado de los servicios urbanos básicos en materia de provisión y cobertura. Respecto al financiamiento, aparece como prioritario el desarrollo de una estrategia de apoyo financiero a los servicios urbanos básicos (agua potable, electricidad y saneamiento) considerando patrones y mecanismos de “desarrollo limpio” para mitigación de los efectos del cambio climático y ahorro de energía en las zonas urbanas. A su vez considerando la gobernabilidad y participación, parece conveniente desarrollar proyectos de perfeccionamiento en materia de capacidades de gestión de los gobiernos en la región –especialmente en los niveles subnacionales (regionales, estatales y municipales).

Introducción

El presente documento sobre pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe constituye uno de los antecedentes principales que sirvió de base al encuentro de trabajo denominado *“Pobreza urbana y posibilidades de financiamiento de proyectos en asentamientos humanos irregulares y Programas de Transferencias Condicionada”* desarrollado en Caracas, Venezuela se enmarca en el proyecto de cooperación técnica entre la CAF y la CEPAL sobre la misma temática y bajo la misma denominación.

En el mes de abril de 2007 la CAF y la CEPAL acordaron realizar actividades conjuntas de cooperación técnica con el objetivo de, por un lado, analizar la actual situación de pobreza y precariedad urbana en los países de América Latina y el Caribe, identificando los avances logrados y desafíos pendientes de las distintas opciones de política y medidas impulsadas por los gobiernos de la región, y por el otro, analizar e identificar alternativas, opciones de política, instrumentos de inversión y financiamiento sostenibles de proyectos e intervenciones para la superación de la precariedad urbana en los asentamientos irregulares.

Dentro de este marco, el objetivo principal de este documento es dar cuenta de los elementos, tendencias y opciones antes referidos para lo cual ha recurrido, entre otros antecedentes, a la propuesta que CEPAL ha elaborado respecto al abordaje integral de la pobreza y la precariedad urbana para los países de América Latina y el Caribe. Dicho enfoque considera la experiencia acumulada en materia de cooperación técnica sobre desarrollo urbano sostenible y los desarrollos teóricos y metodológicos realizados en el ámbito de la gestión social, particularmente en los temas de diseño, análisis, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas.

En el documento se pone especial énfasis, desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo, en el análisis y las opciones de política sobre los tres ejes operativos que condicionan la mayoría de los proyectos de desarrollo urbano integral: el financiamiento, la institucionalidad (que incluye la normativa y la regulación) y la gobernabilidad y participación.

En el primer capítulo del documento se desarrolla una serie de antecedentes conceptuales de los fenómenos de la pobreza urbana, precariedad urbana y tugurios, como así también el enfoque de análisis que CEPAL viene proponiendo para superar las actuales condiciones de vida precarias en los asentamientos humanos en la región.

En el segundo capítulo se hace un análisis de la situación de los países de la región, en especial de los países andinos, respecto a la situación de la pobreza y la precariedad urbana, considerando la dinámica poblacional, la pobreza e indigencia, la distribución del ingreso y las necesidades básicas insatisfechas, con énfasis en vivienda y precariedad del hábitat, acceso a servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad) y acceso a tenencia segura.

En el tercer capítulo se presenta un análisis sobre la respuesta de los gobiernos de la región en materia de superación de la precariedad del hábitat, en el cual, además de precisar elementos sobre la capacidad institucional de los mismos, se identifica un conjunto de opciones de política y experiencias emblemáticas desarrolladas en los ejes de la precariedad habitacional antes mencionados.

En el capítulo cuatro, partiendo desde una perspectiva histórica, se profundizan las principales tendencias y dinámicas de la región en cuanto al tema financiamiento de la política urbana y habitacional, se introduce el tema de la bancarización de los sectores de menores recursos y se analizan los instrumentos financieros, con énfasis en el crédito hipotecario y las microfinanzas.

Finalmente, el documento concluye con una propuesta integral para la superación de la pobreza y la precariedad urbanas, incluida una batería de ejes de intervención prioritarios dado el contexto, posibilidades y condicionantes de la región en cinco áreas: mejoramiento de la calidad habitacional y construcción de nueva vivienda; producción y mejoramiento del acceso al suelo urbano; provisión y acceso a servicios básicos de infraestructura; espacio público barrial y provisión de espacios para el desarrollo de actividades productivas y generación de empleo y aumento de los ingresos.

I. Antecedentes conceptuales

El estudio del problema de la pobreza urbana y la vulnerabilidad requiere de la definición de una estrategia de análisis que permita identificar los distintos elementos que se deben considerar al hablar de pobreza urbana, procurando abarcar sus dimensiones, variables e indicadores más relevantes.

En el gráfico 1 se presenta un esquema que sintetiza las distintas dimensiones a ser consideradas, distinguiendo de manera central los conceptos de **pobreza urbana, precariedad urbana y tugurio**.

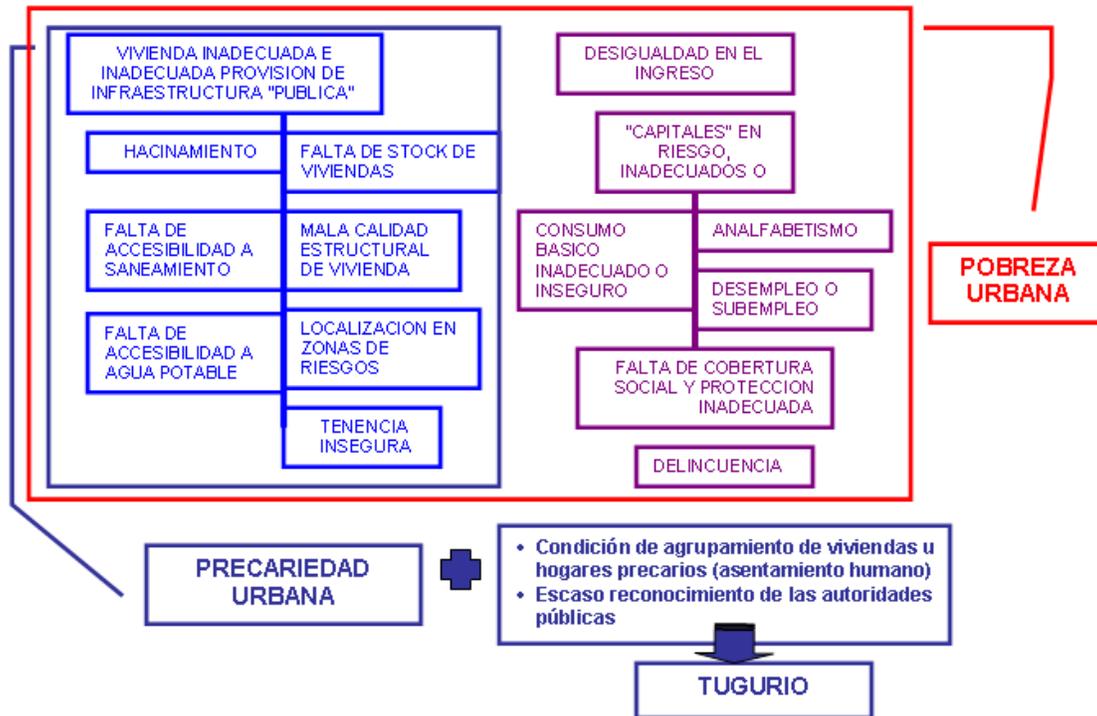
La pobreza es reflejo de un déficit en el stock de capital o en el flujo de ingresos que tiene una persona u hogar. Ello implica una limitación en el acceso a ciertos servicios básicos y/o a los recursos necesarios para acceder a la compra de bienes mínimos necesarios para cubrir las necesidades alimentarias, de salud, educación, vestimenta, vivienda y transporte de los miembros de un hogar.

Por su parte, precariedad urbana hace referencia a un desbalance entre la demanda y la oferta de servicios básicos que existe en una ciudad o parte de ella, destacando la dimensión de limitación en el acceso a los servicios sociales básicos que tienen los pobres urbanos. Así, la precariedad urbana se presenta como un indicador directo de vulnerabilidad social de sus habitantes.

Cuando la precariedad urbana se concentra en algunos barrios o sectores de la ciudad, generando problemas de habitabilidad e informalidad de la propiedad se identifica un tugurio, el que se caracteriza por estar formado por población pobre y hacinada.

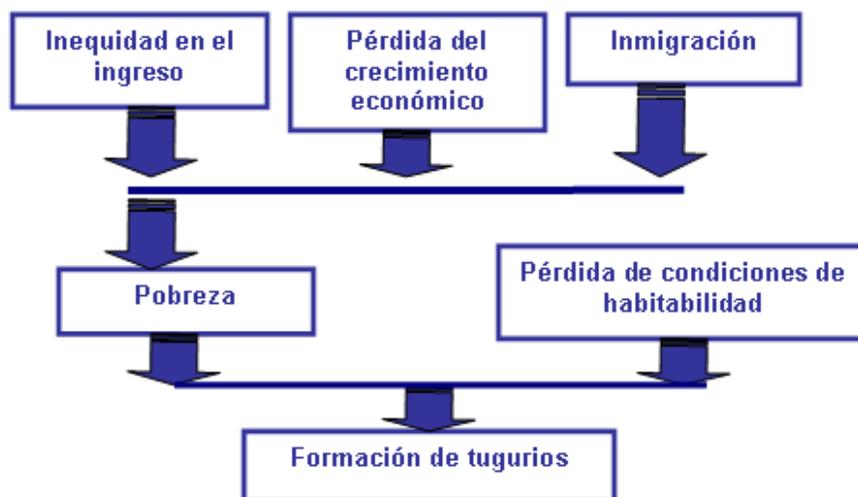
A continuación se describen con mayor detalle los conceptos y los distintos enfoques de medición de la pobreza y la precariedad urbana.

GRAFICO 1
DIMENSIONES DE LA POBREZA Y PRECARIEDAD URBANA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de elementos consignados en Satterthwaite (2001).

GRAFICO 2
LA FORMACION DE TUGURIOS



Fuente: UN-HABITAT (2003).

A. La pobreza y los enfoques de medición

La pobreza es un fenómeno complejo que abarca un amplio espectro de las dimensiones del bienestar humano, característica que la ha convertido en un desafío metodológico permanente para sus estudiosos.

El interés por comprender mejor la "multidimensionalidad de la pobreza" se ha manifestado, por una parte, en la búsqueda de marcos conceptuales apropiados para su análisis y, por otra, en el desarrollo de nuevas metodologías que sirvan para la cuantificación del fenómeno y la formulación y el seguimiento de las políticas públicas desarrolladas para su superación (CEPAL, 2005)¹. Ahora bien, al trasladar la "multidimensionalidad de la pobreza" al ámbito de la medición, surgen diversos desafíos ya que la mayor riqueza de una aproximación multidimensional radica precisamente en la posibilidad de analizar las distintas dimensiones por separado, oportunidad que no se aprovecha cuando se resume la información en un índice único.

Los dos métodos más reconocidos de medir la pobreza, el del ingreso y el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) apuntan a identificar las situaciones en las que el nivel de vida es inferior a estándares socialmente aceptables. Sin embargo, no debe esperarse una correspondencia absoluta entre éstos. Se sabe que la cuantificación de pobreza está sujeta a situaciones de coyuntura que puedan afectar el ingreso de las familias en plazos relativamente cortos, mientras que el segundo tipo de indicadores tiene un carácter mucho más estructural.

1. El método de los ingresos

Desde su origen, la medición de la *pobreza* ha estado ligada a la noción de *subsistencia*, es decir, a la capacidad de satisfacer las necesidades humanas más elementales. Uno de los pioneros de esta perspectiva metodológica para la cuantificación de la pobreza, Seebohm Rowntree, definió en 1901 a las familias pobres como aquellas cuyos ingresos no eran suficientes para obtener lo mínimo necesario para mantener tan solo la eficiencia física (Grupo de Río, 2006). Este enfoque metodológico suele denominarse de "pobreza absoluta" y su característica principal es la de establecer una línea de pobreza que indica el costo de satisfacción de un conjunto de necesidades que en cualquier sociedad podrían considerarse esenciales. Es así como las líneas de pobreza empleadas por los países de América Latina corresponden fundamentalmente a una aproximación desde el enfoque de la "pobreza absoluta" aunque existan diferencias en las aplicaciones.

Dentro de este marco metodológico, la CEPAL al igual que otras entidades internacionales trabaja en base al Método de Línea de Pobreza², el que clasifica a una persona como "pobre" cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la "*línea de pobreza*" o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. Las líneas de pobreza, expresadas en la moneda de cada país, se determinan a partir del valor de una

¹ Uno de los marcos conceptuales que mayor atención ha recibido en este contexto es el de las "capacidades y funcionamientos", propuesto por Amartya Sen. Según este enfoque, el nivel de vida de un individuo debe evaluarse en función de la libertad de que dispone (*capacidades*) para ser y hacer lo que decida (*funcionamientos*) y no de los objetos que posea o de la "utilidad" que estos le proporcionen; por tanto, en este contexto la pobreza se define como la ausencia de ciertas capacidades básicas. Cabe señalar que el índice de desarrollo humano y el índice de pobreza humana constituyen ejemplos conocidos de indicadores inspirados en este enfoque. Otra posibilidad para enfocar el tema de la pobreza y que se utiliza cada vez para aproximarse a la multidimensionalidad del bienestar es el enfoque que concibe la pobreza como una violación de los derechos sociales y económicos de las personas. En este contexto, "*la pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales*" (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2001).

² Para mayor información sobre el método de Línea de Pobreza, ver Panorama Social.

canasta de bienes y servicios, empleando el método del "costo de las necesidades básicas" (CEPAL, 2006d).

El método se basa en la estimación del costo de una canasta básica de alimentos, la que es específica para cada país y zona geográfica y depende de las pautas culturales propias. Esta canasta de alimentos abarca los bienes necesarios para cubrir las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos, sus precios relativos, entre otros. A este valor se lo denomina "línea de indigencia".

A la canasta básica de alimentos se agrega el monto requerido por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, a fin de calcular el valor total de la "línea de pobreza". Para ello, se multiplica la línea de indigencia por un factor constante (dos para las zonas urbanas).

En la mayoría de los casos, la información sobre la estructura del consumo de los hogares, tanto de alimentos como de otros bienes y servicios, proviene de las encuestas sobre presupuestos familiares que se llevan a cabo en los países. Si dichas encuestas se realizaron en años anteriores a los de las estimaciones de pobreza, se actualiza el valor de las líneas de pobreza de acuerdo con la variación acumulada del índice de precios al consumidor (IPC). La información sobre el ingreso de las familias proviene de las Encuestas de Hogares realizadas por los respectivos países³.

El equivalente mensual en dólares de Estados Unidos de las líneas de pobreza más recientes (CEPAL, 2006d) varía entre 45 y 157 dólares en las áreas urbanas; en el caso de las líneas de indigencia, sus valores fluctúan entre 23 y 79 dólares en las áreas urbanas.

Una forma alternativa de medición de la pobreza por ingreso es la que utiliza el Banco Mundial, que define como pobre a aquella población que no cuenta con un ingreso mínimo equivalente a dos dólares per cápita, ajustados por paridad de poder de compra. A su vez, define como pobre extremo o indigente a quienes tienen un ingreso inferior a un dólar per cápita. Esta alternativa, siendo atractiva por su facilidad de implementación, presenta la restricción de no adaptarse a las necesidades propias de cada población.

El enfoque de la "pobreza absoluta" no ha estado exento de cuestionamientos. En la década de 1970, un conjunto de investigadores británicos encabezado por Peter Townsend consideró el enfoque como insuficiente para la medición de la pobreza. Su crítica principal era que las necesidades humanas se interpretan como predominantemente físicas –alimento, techo y abrigo– más que como necesidades sociales⁴. Por lo tanto, el método no considera las necesidades que surgen de la interacción de las personas con la sociedad como trabajadores, padres o vecinos. Este enfoque denominado "pobreza relativa" privilegia la conceptualización de la pobreza a partir de la imposibilidad de las personas de desplegar sus capacidades para relacionarse adecuadamente con la sociedad en la que viven.

Este enfoque relativo supone un importante desafío en términos de información. Es necesario realizar encuestas de hogares especialmente diseñadas para este propósito, en las que se investiguen las necesidades que la población considere esenciales. Sin embargo, existe una alternativa metodológica más simple, que se emplea con frecuencia en los países de la Unión

³ Las cifras utilizadas sobre ingreso corresponden al concepto de ingreso corriente total, es decir, al ingreso por concepto del trabajo asalariado, monetario y en especie; del trabajo independiente, incluidos el autosuministro y el valor del consumo de productos producidos por el hogar; las rentas de la propiedad, las jubilaciones y pensiones y otras transferencias recibidas por los hogares. En la mayoría de los países, el ingreso de los hogares incluye, además, un valor imputado por concepto de arriendo de las viviendas habitadas por sus propietarios.

⁴ Grupo de expertos sobre estadísticas de pobreza (Grupo de Río), Compendium of Best Practices in Poverty Measurement, Río de Janeiro, septiembre de 2006.

Europea para la medición de la pobreza relativa y que consiste en fijar la línea de pobreza como un porcentaje de la mediana del ingreso de la población. Este método permite que se actualice el estándar de pobreza en razón del crecimiento de cada país y del apareamiento de nuevas necesidades, sin que sea necesario definir de manera explícita dichas necesidades.

2. El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Otra forma habitual con que se evalúa el progreso social de los países de la región, dando cuenta de sus múltiples dimensiones, es mediante la incidencia de carencias básicas en la población, en aspectos tales como la vivienda, el acceso al agua potable y al saneamiento y la educación. Para ello, el principal referente es el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), aplicado de manera generalizada en los diversos países de América Latina desde hace varias décadas.

El enfoque multidimensional del método NBI tiene semejanzas y diferencias con la medición de la pobreza a partir del ingreso de los hogares. Las semejanzas vienen porque el ingreso de los hogares constituye, en buena medida, un indicador sintético de múltiples aspectos del bienestar, por su intermedio es posible satisfacer necesidades en diversos ámbitos. Pero existen al menos dos diferencias importantes entre el método NBI y el del ingreso. La primera es que, en tanto el ingreso da cuenta de la capacidad de satisfacer necesidades, los indicadores de carencias críticas revelan si las necesidades han sido efectivamente satisfechas o no. La segunda diferencia tiene que ver con el comportamiento de los indicadores en el tiempo: mientras la pobreza por ingresos está condicionada por los vaivenes coyunturales de la economía, la satisfacción de las carencias básicas suele caracterizarse por un progreso lento pero constante. Este hecho surge de la inversión generalmente regular en infraestructura y la expansión de los servicios sociales básicos, que forman parte habitual del uso de los recursos públicos.

Las necesidades básicas consideradas por la CEPAL son aquellas que comúnmente se miden en las encuestas de hogares de los países de la región, relacionadas en su mayoría con la calidad y adecuación de las viviendas, en aspectos tales como el tipo de piso, el acceso a agua potable (disponibilidad de agua entubada y agua proveniente de red pública), el acceso a servicio sanitario (disponibilidad de servicio sanitario, conexión a sistema de alcantarillado), la disponibilidad de electricidad y el hacinamiento.

Cabe tener presente que la información derivada de las encuestas se refiere únicamente al *acceso* a ciertos servicios y no a la *calidad* de estos. En el caso del acceso a la electricidad, por ejemplo, en muchos países un grupo significativo de los hogares que tiene acceso a este servicio lo logra en condiciones de precariedad, con conexiones ilegales a la red pública, condiciones que no necesariamente se ven reflejadas en las encuestas de hogares.

En la CEPAL, el análisis de las NBI de los hogares se realiza tomando como referencia el esquema que tradicionalmente contempla las características de la vivienda, determinada según los materiales de construcción de paredes, piso y techo, así como a partir de un indicador de hacinamiento; acceso a servicios básicos, particularmente agua potable y eliminación de excretas; acceso a educación, relacionado con la asistencia de los niños a un establecimiento educativo, y capacidad económica, determinada a partir de los años de educación del jefe y la tasa de dependencia demográfica (Feres y Mancero, 2001).

Los indicadores relacionados con las condiciones de la vivienda y sus criterios de insatisfacción son los siguientes:

- Calidad de la vivienda: viviendas con piso de tierra (áreas urbanas y rurales).
- Instalación de agua en el hogar: tubería fuera de la vivienda (áreas urbanas), o fuera de la vivienda y de la propiedad (áreas rurales).

- Fuente de agua: cualquiera excepto red pública (áreas urbanas), o río, quebrada, lluvia, etc. (áreas rurales).
- Servicio sanitario: no disponer de servicio higiénico (áreas urbanas y rurales).
- Sistema de eliminación de excretas: cualquiera excepto inodoro conectado a red de alcantarillado (áreas urbanas), o conectado a alcantarillado o fosa séptica (áreas rurales).
- Electricidad: no disponer de electricidad, sea pública o privada (áreas urbanas y rurales).
- Hacinamiento: tres o más personas por dormitorio (áreas urbanas y rurales).

B. Pobreza urbana

Como se muestra en el gráfico 1, las personas pueden ser pobres porque en su vivienda viven en condiciones de hacinamiento; porque no tienen un adecuado y seguro acceso al agua potable ni a los servicios de alcantarillado y saneamiento; porque carecen de tenencia segura de sus viviendas; porque no tienen acceso a prestaciones de salud ni educacionales; porque están en condiciones de desempleo o subempleados; porque no poseen un consumo básico adecuado y regular y porque no están protegidos por la ley respecto a sus derechos vinculados al orden económico, social, ambiental, cultural, ni cívico y político.

Un importante número de dichas carencias o necesidades identificadas son componentes que forman parte de la realidad social urbana y por ello permiten darle al concepto general de pobreza un alcance preciso al considerarla como pobreza urbana. Algunos de estos componentes, incluso, plantean para las familias una determinada forma de vida que es la propia del ámbito urbano pero además, implican costos monetarios y no monetarios que no se presentan en las áreas rurales.

Según Moser et. al.(1993), las dimensiones diferentes de la pobreza urbana pueden ser comprendidas dentro de las siguientes cuatro categorías de análisis:

- Bajos ingresos: refiere a la incapacidad de participar en los mercados de trabajo y carencia de otras formas de apoyo laboral; sus ingresos son tan bajos que se sitúan debajo del umbral de la línea de pobreza nominal;
- Bajo capital humano: refiere a la baja educación y una salud precaria. Son los componentes que utiliza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su “Índice de Desarrollo Humano”. En efecto, la persistencia de la salud de la persona en condiciones precarias puede conducir a una pobreza crónica;
- Bajo capital social: refiere a la escasez de redes sociales y barriales que sirven de protección a los hogares durante los períodos de crisis económicas laborales entre otras;
- Bajo capital financiero: refiere a la pérdida de ventajas y/o capitales productivos que podrían ser utilizados para generar ingresos o evitar el pago de costos mayores.

Es importante considerar que todos los aspectos o dimensiones mencionadas se encuentran interrelacionados, por lo que destinando recursos sólo a una dimensión específica se pueden lograr ciertas mejoras pero no se asegura que la población experimente una transición sostenible de la pobreza.

Los enfoques para cuantificar la pobreza basados fundamentalmente en los ingresos subestiman substancialmente la pobreza urbana porque no alcanzan a cuantificar un conjunto de costos adicionales necesarios para la vida en el ámbito urbano entre los que se cuentan los costos de vivienda, transporte, entre otros UN-HABITAT (2003). No revelan tampoco las condiciones al

interior de las viviendas ni sobre las situaciones en hogares en los cuales existe un diferenciado compromiso u obligación en algún miembro determinado del mismo, por ejemplo cuando existe una mujer como jefa de hogar. Estas medidas de ingreso familiar si bien permiten tener una idea general de las principales tendencias respecto a la pobreza no revelan tampoco condiciones relevantes de fondo ni proveen información acerca de la distribución espacial de la pobreza en el contexto nacional.

Se ha advertido la necesidad que nuevas investigaciones aporten luces para determinar la relación entre los objetivos de desarrollo del Milenio referidos a la reducción de la pobreza urbana y la asistencia a los pobladores de tugurios, y asimismo, para definir más específicamente cuán extensos son los actuales tugurios de las grandes ciudades en el mundo y en especial en América Latina como manifestación espacial de la pobreza urbana.

C. Precariedad urbana y tugurio

El concepto de precariedad urbana refiere específicamente a las características deficitarias cualitativas del hábitat de las familias, especialmente respecto a la vivienda, ya sea a nivel de tenencia segura, acceso adecuado al agua potable, al saneamiento y a otros servicios básicos urbanos, a la tipología de vivienda y calidad estructural como a niveles de hacinamiento. Por el tipo de indicadores que se manejan en esta variable, es conveniente centrar la atención en *las viviendas y el hábitat precarios* antes que en *las personas pobres*. De esta forma, si bien existen varios elementos deficitarios o carencias que refieren al concepto de pobreza urbana, sólo aquellos vinculados a la condición de las viviendas y del hábitat urbano y barrial se vinculan al de precariedad urbana.

La precariedad urbana se vincula estrechamente con el de tugurio, concepto sobre el cual actualmente no existe consenso acerca del alcance o componentes o condiciones del mismo. En un momento se aplicaba el término a los asentamientos informales, las áreas de vivienda social deterioradas y las áreas urbanas centrales precarias; también se recurría a ciertos “descriptores” para aclarar el fenómeno tales como inseguridad en la tenencia, estado precario de la estructura de la vivienda, falta de servicios e infraestructura, entre otros. En sentido extenso, por tugurio se entiende a todo asentamiento humano de bajos recursos, con las condiciones de vida de la población pobre, altas densidades y bajos estándares de vivienda en lo que respecta a servicios y estructura. Englobando en un mismo término fenómenos que tienen dimensiones diferentes tales como la física y espacial, la social o conductual⁵.

En el año 2002 Naciones Unidas definió que sólo existe tugurio cuando se cumplen conjuntamente ciertas condiciones o características, a saber:

- Tenencia insegura,
- Acceso inadecuado a agua segura (potable),
- Acceso inadecuado a saneamiento y alcantarillado,
- Mala calidad estructural (sin edificación sólida),
- Hacinamiento.

⁵ En los textos y en la literatura referida al tema se usa indistintamente los conceptos de asentamientos irregulares, tugurio, asentamientos precarios, habita precario. Para propósitos de este informe se considero conveniente tratar el tema de la precariedad urbana desde la óptica de los tugurios como resultado específico del fenómeno de la pobreza urbana y de la precariedad urbana .

A dichas condiciones deficitarias también es común que, para efectivamente considerarlos tugurio, se les agregue la “condición de agrupamiento de las viviendas precarias”, la “localización en zonas de riesgo” y el “escaso reconocimiento de las autoridades públicas”. Asimismo, puede incorporarse otro indicador que es el “acceso a electricidad”. Así, el tugurio se identifica como un asentamiento humano compuesto por un conjunto de hogares con viviendas en condiciones precarias en base a las dimensiones antes mencionadas. Sin embargo, como señaló el primer informe del gobierno de Chile sobre objetivos del desarrollo del Milenio (ODM), no todas las situaciones de precariedad urbana conforman tugurios (CHILE-PNUD, 2005).

En los ODM se aborda el tema de la precariedad urbana y específicamente el de tugurios, lo que permite indagar en el fenómeno y efectuar un seguimiento del mismo en algunas de sus manifestaciones. En efecto, la meta 10 y el consiguiente indicador 30 refieren a temas de precariedad urbana; en tanto que la meta 11, y los indicadores 31 y 32 refieren explícitamente al mejoramiento de las condiciones de vida de población que habita en tugurios. En el primer caso, la meta 10 indica “reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable”; y el indicador 30 es “proporción urbana y rural de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua potable”; por su lado, la meta 11 indica “haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios” siendo los indicadores 31 y 32, respectivamente, “porcentaje de población urbana con acceso sostenible a mejores servicios de saneamiento” y “proporción de la población con derecho seguro a la tenencia de la tierra”. Dichas metas e indicadores permiten orientar el tema de la precariedad urbana y de los tugurios especialmente a tres áreas operativas: acceso a agua potable, acceso a servicios de saneamiento y tenencia segura de la tierra⁶.

Cecchini, Rodríguez y Simioni (2006) indican que la noción de tugurio (*slum* en inglés) presenta al menos, dos dimensiones ya sea en su expresión de asentamiento (*settlements*) o en su expresión de hogar de asentamiento precario (*slum household*)⁷.

El abordaje de la precariedad urbana y los tugurios a través de los ODM, si bien plantea un reposicionamiento de los fenómenos mencionados, sólo alcanza a monitorear algunos de los elementos que conforman esta realidad urbana (acceso a agua potable, acceso a servicios de saneamiento y tenencia segura de la tierra) prescindiendo de otros aspectos y condicionantes también de importancia, tales como la mala calidad estructural, hacinamiento, localizaciones en zonas de riesgo y la condición de agrupamiento de las viviendas precarias, condicionantes éstos de vital relevancia en la calidad de vida de los habitantes. Como una manera de superar esta debilidad, en 2003 UN-Habitat propuso un “Índice de Tenencia Segura” que a nivel mundial debiera incluir:

- La proporción de hogares con acceso a agua (dentro de un radio de 200 metros),
- La proporción de estructuras sólidas en el stock de viviendas,
- La proporción de viviendas que están en conformidad con las regulaciones locales,
- La proporción de hogares conectados a alcantarillado, y
- La proporción de hogares conectados a electricidad.

⁶ Respecto al indicador 32, la investigación sobre la cantidad de habitantes en el mundo en tugurios comenzó con el intento de medir el fenómeno de la “tenencia segura”, entendido este como la “protección frente al desalojo involuntario de la tierra o residencia excepto a través de procesos legales”.

⁷ UN-Habitat define como hogar de asentamiento precario a un grupo de individuos que viven debajo del mismo techo y que carecen de una o más (en algunas ciudades, de dos o más) de las siguientes condiciones: Tenencia segura, Área suficiente para vivir, Durabilidad de la vivienda, Acceso al agua potable y Acceso al saneamiento básico.

A nivel de análisis sobre precariedad urbana, especialmente a nivel de tugurios, indica que la medición de estas dimensiones de mayor complejidad a nivel urbano que ha sido paulatinamente propuesta en los foros internacionales, ha generado una producción de estudios restringidos más bien a casos de tipo cualitativo, debido a la dificultad que presenta su aplicación en análisis más amplios que buscan una comparación entre países y regiones, o bien a dar seguimiento a la evolución de la precariedad del hábitat en el tiempo (Mac Donald, 2004). Ello se debe a que en la mayoría de los países y regiones existen restricciones de información para medir dimensiones que no necesariamente aparecen en los censos y encuestas de hogares.

D. El enfoque de análisis

La generalización de enfoques de análisis y de opciones de políticas sectorializadas (temática, territorial y poblacionalmente) en la región ha demostrado un relativo desconocimiento de las distintas facetas que manifiesta la pobreza y la precariedad urbana en el continente, alterando el sentido de urgencia y gravedad para enfrentar dicho fenómeno como también desdibujando una óptima y eficiente batería de propuestas para ejecutar en los países, regiones y ciudades.

Si bien la realidad dicotómica de la ciudad latinoamericana sigue en gran medida vigente y los análisis, tal como se mencionó, llegan a circunscribirse sobre cuatro o cinco grandes variables de la precariedad del hábitat urbano y de los tugurios, se han venido realizando permanentes esfuerzos en la región para analizarla, abordarla y superarla de manera más integral.

Conciente de esta necesidad, la CEPAL, a través de sus Divisiones Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos y de Desarrollo Social, así como otras instituciones de nivel internacional y regional, ha emprendido un camino sobre la base de un enfoque de análisis y de propuestas de opciones de política en materia de superación de estos fenómenos en las áreas urbanas de la región.

La consideración del fenómeno de la pobreza urbana como un fenómeno multidimensional y la experiencia en materia de cooperación técnica en la región, han permitido identificar la necesidad de contar con una estrategia también multidimensional o integral del fenómeno, que comprenda al menos una propuesta de agenda de ejes temáticos para la intervención, junto a ejes operativos, de viabilidad, de proyectos y de procesos, junto a una batería de instrumentos a implementar y de indicadores para monitorear.

Con el gráfico 3 se intenta resumir el propósito de esta lógica presentando la estrategia de abordaje integral que viene impulsando la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL. En él se destaca que alrededor del diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de planes, programas y proyectos para superar la precariedad en las ciudades, giran principalmente cuatro grupos de elementos fundamentales:

- Un primer grupo refiere a los *ejes temáticos* prioritarios y consensuados de intervenciones urbanas para la superación de la precariedad del hábitat, en especial de los tugurios que coinciden con los identificados más adelante⁸, con cinco ejes: servicios públicos urbanos, espacio público, gestión habitacional, gestión del uso del suelo y generación de empleo e ingresos. De estas cinco áreas, tres serán objeto de análisis particularizado en este documento⁹: a) la precariedad del hábitat y la gestión habitacional, b) el acceso a los servicios urbanos de agua potable y saneamiento y c) el acceso a la propiedad y tenencia segura.
- Un segundo grupo lo conforman los *ejes operativos de viabilidad*: el financiamiento, la institucionalidad (que incluye la dimensión normativa y regulatoria), y la gobernabilidad y participación. Se entienden estas dimensiones como condiciones que van surgiendo e incorporándose en el ciclo de vida de los planes, programas y proyectos y que condicionan positiva o negativamente, esta dinámica como los impactos previsibles de las actividades e iniciativas.
- Un tercer grupo da cuenta de la importancia de contar con *indicadores* de situación y de seguimiento del desempeño: En este sentido, se debería dar fuerte énfasis a la identificación de externalidades urbanas (previstas o no), generadas por proyectos urbanos que se orientan especialmente a la mejora de los estándares de calidad de vida en especial a mejorar la habitabilidad y la funcionalidad urbana.
- Un cuarto grupo indica la necesidad de utilizar determinados *instrumentos de gestión urbana* para dotar a ésta de mejores niveles de eficiencia e impacto en el marco del desarrollo urbano sostenible.

Sin embargo, la experiencia parece indicar la necesidad de introducir o bien poner de manifiesto no sólo los valores-objetivos de gestión urbana sino además el carácter o lógica de intervención que las instituciones y demás organismos impulsores de las intervenciones, quieran “imprimir” al conjunto de planes, programas y proyectos para superar la precariedad.

Por valores-objetivos de gestión urbana se entiende a determinados objetivos al largo plazo orientadores de la gestión urbana que fundamentan y justifican la fijación de metas e intervenciones inmediatas en la práctica. Se les denomina conjuntamente “valores-objetivos” para remarcar la intensa necesidad que dichos objetivos generales, que orientan el quehacer de un programa de gobierno, puedan ser trasladados a una agenda operativa y mas específicamente, a una cartera de proyectos con subobjetivos, metas e indicadores de seguimiento que acompañen el desarrollo de procesos determinados. Algunos valores-objetivos de gestión urbana pueden ser, por ejemplo, la sostenibilidad ambiental, la competitividad urbana, la habitabilidad, la productividad, la equidad en el acceso a los servicios e infraestructuras, la protección del patrimonio cultural y arquitectónico, la integración social, entre otros.

⁸ Punto 5: “Una propuesta de Agenda Urbana Sostenible”.

⁹ Esta selección de tres de las cinco áreas temáticas identificadas como parte de la “*Agenda Urbana Sostenible*” se justifica sobre la base del alcance de los Términos de Referencias aplicables a este estudio sobre precariedad urbana.

En este sentido, se ha visto la necesidad de activar procesos y proyectos para la superación de la pobreza y la precariedad urbana sin descuidar las iniciativas que tengan como objetivo el aumento de los niveles de competitividad de los distintos sectores y ámbitos urbanos. En consecuencia, existe el doble desafío de mejorar *en forma simultánea* las condiciones de *habitabilidad*¹⁰ y de *funcionalidad*¹¹ en las ciudades¹².

Por otro lado, el carácter o lógica de intervención reflejará la mayor o menor coherencia estratégica general entre las diferentes intervenciones, objetivos e instituciones encargados de impulsar estos proyectos de gestión urbana en las ciudades e incluso dentro de éstas, en los distintos sectores o ámbitos que la componen. Por ello, a diferencia de la dinámica sectorial, la integralidad es el carácter o lógica de intervención que mejor define esta coherencia estratégica general, la que a su vez puede ser analizada en base a tres dimensiones a saber: una “*integralidad temática o de objetivos de gestión*” (integrando varios objetivos como los que presenta la Agenda Urbana Sostenible); una “*integralidad territorial*” (consolidando la interacción estratégica entre procesos y proyectos de distintas áreas urbanas) y una “*integralidad institucional*” (que lleva a fortalecer la coordinación y complementariedad del entramado institucional involucrado).

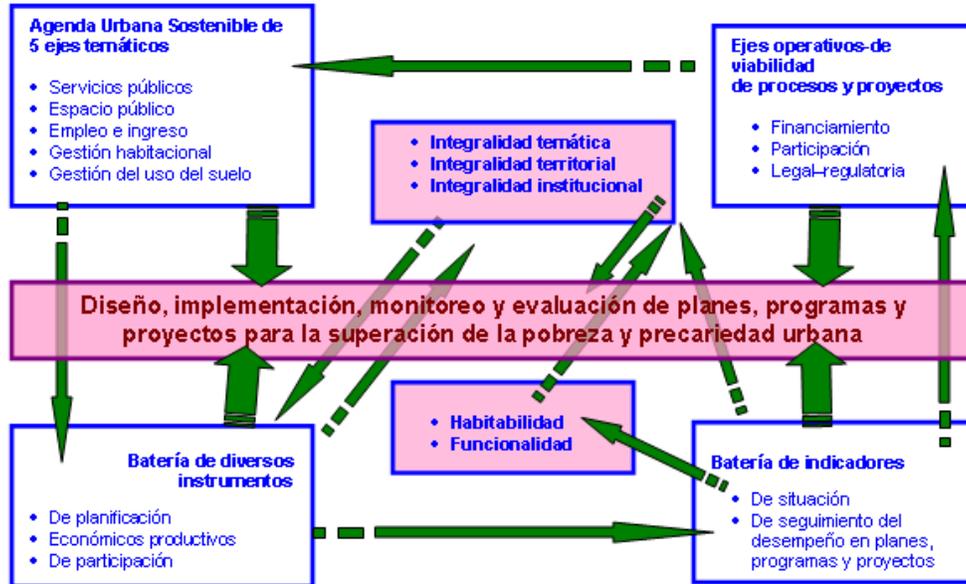
Es necesario aclarar que todos los elementos y condiciones que giran alrededor de los planes, programas y proyectos para superar la precariedad urbana en la región, necesariamente se vinculan, se complementan y condicionan entre sí. Las flechas verdes indicadas en el gráfico 3 muestran algunas de las posibles relaciones de esta vinculación, en la cual no se descarta la existencia de otras también.

¹⁰ Por habitabilidad se entiende la *calidad de vida en las ciudades y la satisfacción de necesidades materiales e inmateriales* que ofrece el medio urbano; comprende aquellos aspectos que contribuyen al aumento y “*valoración*” del capital humano, social y natural de las comunidades urbanas. Alcanza los siguientes temas: accesibilidad a servicios básicos, dotación de vivienda y tenencia segura, entorno y espacio público saludable y seguro, gestión sostenible de desechos sólidos y líquidos y especiales, control de la contaminación (aire, agua, suelo, visual, auditiva), vulnerabilidad y desastres entre otros temas.

¹¹ Por su lado, la funcionalidad comprende niveles de *productividad y rentabilidad social, ambiental y económica*, de los recursos humanos y financieros que aseguren economías de aglomeración, de escala e internas, y la “*valoración*” creciente de los activos físicos, (equipamientos, infraestructura) y activos humanos para el desarrollo sostenible (trabajo). Alcanza a los siguientes temas: empleo y mercados de trabajo, atracción de inversiones, gestión integral de sistemas de transporte, gestión de distritos territoriales productivos considerando parámetros de “producción limpia” y riesgo industrial, proyectos y programas de productividad empresarial, infraestructura y equipamiento entre otros.

¹² Para profundizar en los valores-objetivos e instrumentos de gestión urbana identificados para Chile en el marco del proceso de acompañamiento efectuado por CEPAL y la GTZ al Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile para el desarrollo de una Política Nacional de Desarrollo Urbano y Territorial puede consultarse el documento CEPAL-GTZ-MINVU (2006) de circulación restringida.

GRAFICO 3
SUPERACION DE LA POBREZA Y LA PRECARIEDAD DEL HABITAT URBANO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. ESTRATEGIA DE ABORDAJE INTEGRAL



Fuente: División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL (2007).

II. La situación actual en materia de pobreza y precariedad urbanas

Estudios recientes de la CEPAL¹³ sobre las características de los fenómenos de pobreza y precariedad en las ciudades señalan que éstos han seguido tendencias preocupantes para las instituciones gubernamentales encargadas de la superación de la pobreza a nivel territorial, las encargadas del desarrollo urbano y habitacional, obras públicas, infraestructura y medio ambiente, ocupando niveles prioritarios en las agendas y presupuestos de dichas instituciones. Preocupación en la que convendría también involucrar de manera extensiva a sectores empresariales, académicos, ONG's y organizaciones de la sociedad civil que coinciden en la necesidad de mejorar las condiciones de habitabilidad de gran parte de la población en condición de pobreza y precariedad.

Consolidar asentamientos humanos¹⁴ de importante complejidad y magnitud por su población y nivel de actividades con calidad de vida en la mayor parte de sus territorios y con una capacidad técnica y financiera relativamente limitada ha sido y sigue siendo uno de los principales desafíos de los gobiernos de América Latina y el Caribe en materia de gestión urbana. Esto se debe en gran parte a las tendencias que se han dado en la región a lo largo de las últimas décadas y que sitúan hoy al continente con niveles de urbanización cercanos a los de países desarrollados pero con una capacidad de gestión y manejo de los asentamientos humanos condicionada generalmente por una menor disponibilidad de recursos.

A continuación se analiza la situación de la pobreza urbana en la región partiendo de la dinámica de urbanización experimentada para luego cuantificar la magnitud de la población pobre e indigente en los países de América Latina, focalizando la atención en los países andinos y en el factor ingresos y su distribución.

¹³ Para mayor profundización los estudios referidos son: a) CEPAL (2004) "Avances de América Latina y el Caribe hacia el desarrollo sostenible en los temas de asentamientos humanos, agua y saneamiento"; b) CEPAL-MINURVI (2005) "Informe regional de vivienda social y asentamientos humanos"; c) Mac Donald, J. (2004) "Pobreza y precariedad del hábitat en las ciudades de América Latina y el Caribe" y d) Mac Donald, J. (2005) "La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe".

¹⁴ La idea y propuesta de la "consolidación de los asentamientos humanos" refiere especialmente al modo y enfoque que CEPAL ha ido abordando el tema de la superación de la pobreza y la precariedad en las áreas urbanas de la región y que se recoge fundamentalmente en el punto 5. de este Informe bajo el título de "Una propuesta de Agenda Urbana Sostenible". Dicha Agenda recoge las inquietudes y necesidades prioritarias consensuadas por los países de la región en el Foro MINURVI de activar mecanismos institucionales, de gestión de proyectos, financieros, participativos y de regulación de forma integral y simultánea, especialmente en cinco ámbitos: la gestión habitacional, los servicios públicos urbanos, el empleo y el ingreso, la gestión del uso del suelo y los espacios públicos.

A. Dinámica poblacional total y urbana

En América Latina y el Caribe la urbanización ocurrió de manera temprana, cuando las demás regiones en desarrollo aun eran predominantemente rurales y la discusión en torno al subdesarrollo se vinculaba escasamente con la dinámica urbana (Mac Donald, 2005). Al no existir en ese tiempo experiencias de manejo urbano en contextos de recursos escasos, los países recurrieron a modalidades de gestión urbana que se estaban ejecutando en el mundo desarrollado, sin contar, en general, con el respaldo económico para efectuar las inversiones que ellas implicaban, ni la necesaria previsión y atención a las diferencias que se evidenciaban en los contextos urbanos de estas latitudes. De esta dinámica en muchos países de la región surgieron ciudades fragmentadas, en las cuales coexisten espacios y elementos de la ciudad “moderna” del mundo desarrollado, con sectores donde prevalecen críticas condiciones de pobreza y precariedad.

El elevado nivel de la urbanización constituye un rasgo importante a considerar a la hora de analizar el panorama de la pobreza urbana regional. En efecto, desde hace ya varias décadas, se ha advertido un proceso que podría denominarse como “*urbanización de la pobreza*” que ha posicionado a las áreas urbanas como los principales escenarios para combatirla. Sin embargo, también es importante tener en cuenta las diferencias que se observan entre América Latina y el Caribe y las restantes regiones del mundo como así también al interior de la región.

Como se muestra a continuación, la población total de América Latina y el Caribe en 2005 sumaba 561 millones de habitantes, de los cuales, 434 millones viven en zonas urbanas (77,36%), destacándose como una de las más urbanizadas, con una proporción cercana la de Europa, América del Norte y Oceanía pero evidentemente con un menor nivel de recursos para gestionar las urbes que dichas zonas geográficas.

Dicho proceso de urbanización no ha sido uniforme, el incremento de la tasa comenzó en la década de 1940, alcanzando su máximo valor en los años sesentas con un 4,6% anual. El ritmo de crecimiento de este proceso empezó a disminuir durante la década de 1980, a nivel de 3.0% anual, para llegar a una tasa de 1,7% en el año 2005. (UN-DESA, 2006)

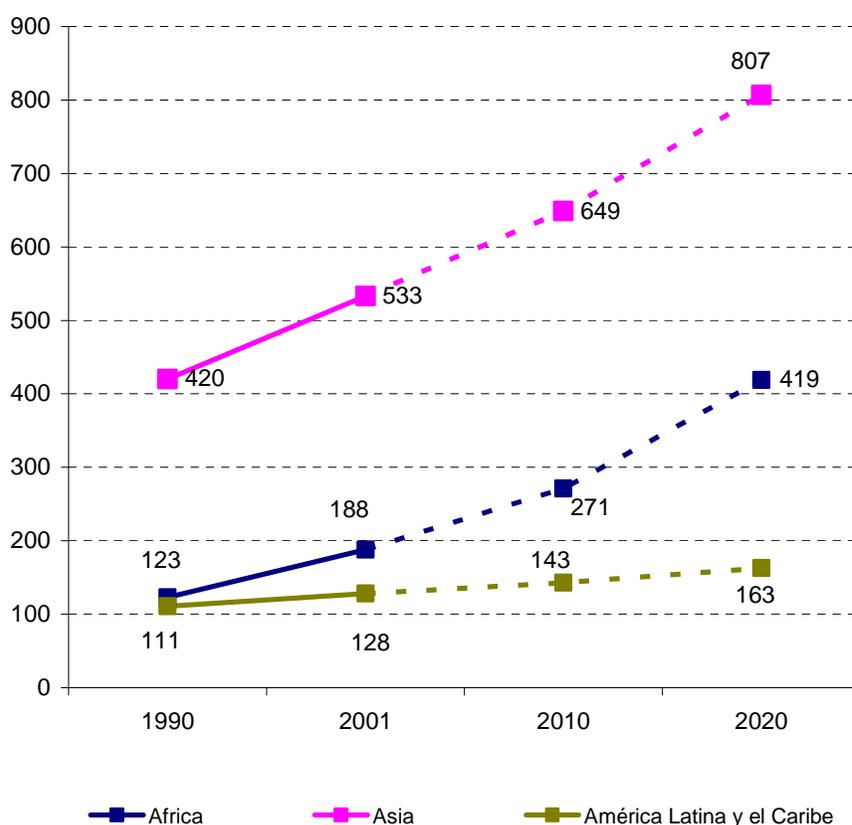
CUADRO 1
POBLACIÓN TOTAL, POBLACION URBANA, PORCENTAJE POBLACIÓN URBANA Y
POBLACIÓN URBANA EN TUGURIOS SEGÚN REGIONES

Área geográfica	Población total (2005, en millones)	Población urbana (2005, en millones)	Porcentaje población urbana (2005)	Población urbana en tugurios (2001, en millones)	Población urbana en tugurios (proyección al 2010, en millones)
África	906	347	38,3	187	271
Asia	3905	1553	38	533	649
Europa	728	526	72,2	33	--
América Latina y el Caribe	561	434	77,36	128	143
América del Norte	331	267	81	21	--
Oceanía	33	23	70	0,5	--

Fuente: Para datos del 2005: United Nations Department of Economic and Social Affairs (2006) “World Urbanization Prospects: The 2005 Revision” Population Division. Para datos del 2001 sobre tugurios: UN-HABITAT (2003) “The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003” (Para los datos de América del Norte, Estados Unidos y Canadá, se utilizaron los datos indicados por UN-HABITAT bajo el nombre de “Otros países desarrollados”). Para proyecciones al 2010 y al 2020 sobre tugurios: UN-HABITAT (2008) “Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007”.

La combinación de altos niveles de urbanización y de pobreza convierte a América Latina y el Caribe en una de las regiones con mayor proporción de personas que viven en tugurios, donde al año 2001 sus 128 millones representaban 29,49% del total poblacional urbano. Sin embargo, la tasa de crecimiento estimada para las próximas décadas es relativamente baja, proyectándose que para el año 2020 podría llegar hasta 163 millones de personas. Por su parte, al inicio de la presente década Asia presentaba casi 36% de población urbana viviendo en tugurios y África casi 54%, con una proyección al 2020 que indica que ésta se incrementaría en más de 50% y 120% respectivamente (UN-HABITAT 2008).

GRÁFICO 4
POBLACION URBANA EN TUGURIOS A 1990 Y 2001 Y PROYECTADA AL 2010 Y AL 2020
(En millones de habitantes)

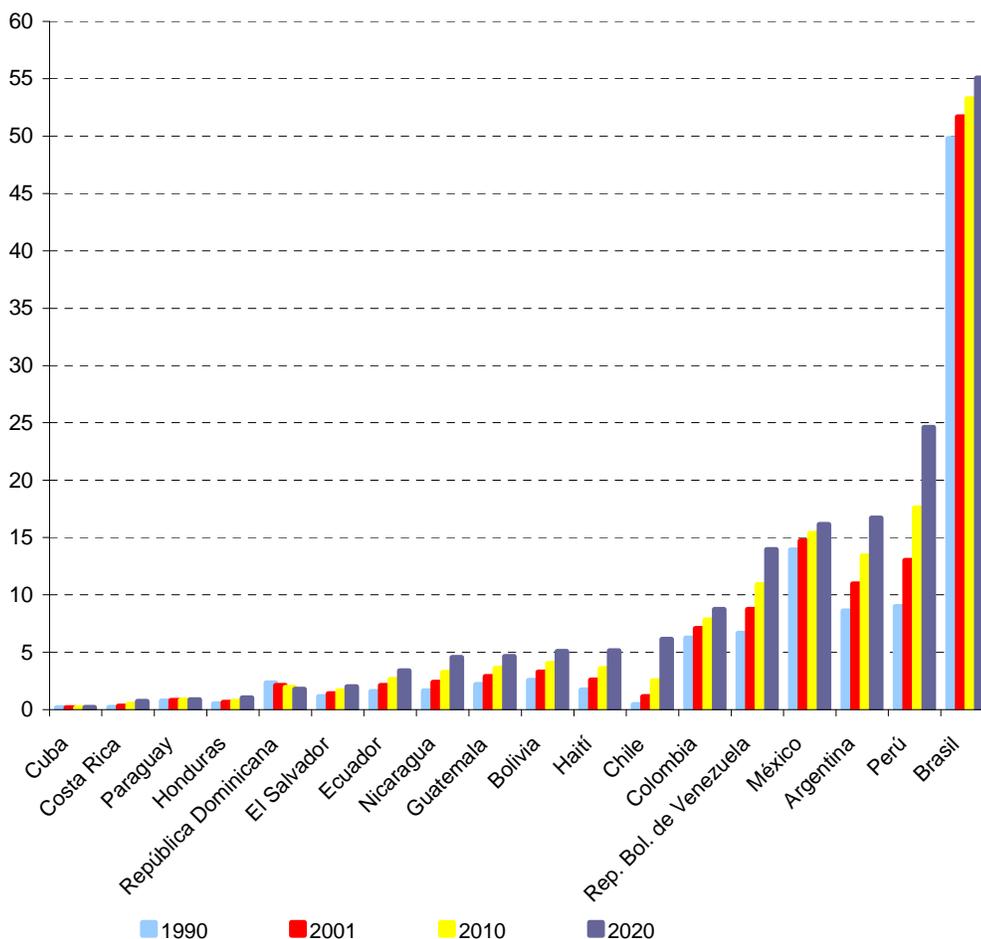


Fuente: Elaboración propia en base a UN-HABITAT (2003) "The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003" y UN-HABITAT (2008) "Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007".

Aun cuando la última información recolectada en los países data de 2001, en aquellos para los cuales se cuenta con información, el peso de los tugurios respecto al total de población urbana afectada muestra diferencias importantes, pudiendo destacarse tres grandes grupos. El primero lo componen Nicaragua, Bolivia, y Perú con proporciones en torno a 40%. El segundo, con proporciones entre 18% y 30%, incluye a Argentina, Brasil, México, Paraguay, la República Bolivariana de Venezuela, Colombia y Ecuador. Por último, Chile y Cuba conforman el tercer grupo, con una proporción inferior a 10%.

En términos de volumen, Brasil es el país con mayor cantidad de personas viviendo en tugurios (51,6 millones). En un segundo nivel se ubican México, Perú y Argentina, con 11, 13 y 14,6 millones, respectivamente, seguidos por la República Bolivariana de Venezuela y Colombia con 8,7 y 7 millones, cada uno. Así, entre los nueve países sudamericanos estudiados, la población tugurizada sumaría aproximadamente 99 millones, de los cuales 34 millones viven en países andinos.

GRÁFICO 5
POBLACION URBANA EN TUGURIOS (1990 Y 2001)
Y POBLACION URBANA ESTIMADA EN TUGURIOS (2010 Y 2020)
EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGION
(En millones de habitantes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de UN-HABITAT (2008) "Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007".

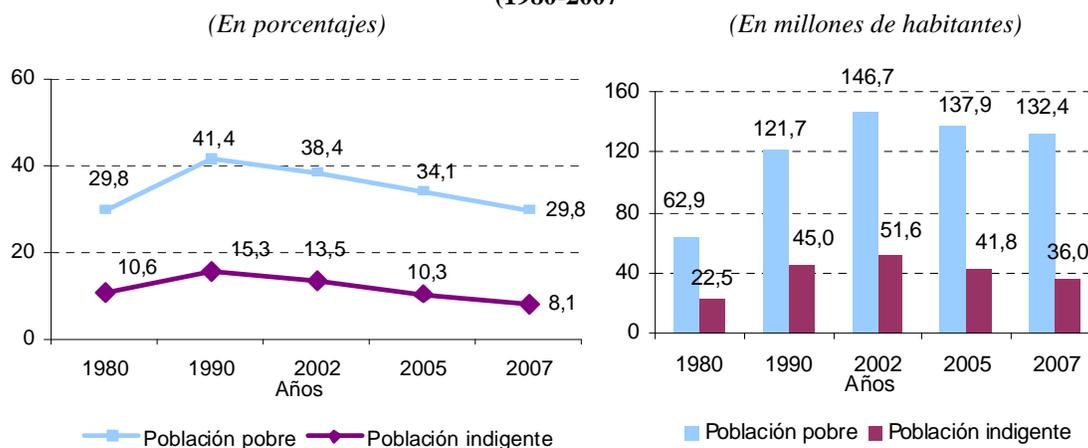
B. Población pobre e indigente

De acuerdo a la información de las encuestas de hogares, en torno al año 1980, en la región había 62,9 millones de habitantes urbanos pobres por ingresos, lo que representaba el 29,8% del total de la población urbana. De ellos, 22,5 millones (10,6%) eran indigentes. Hacia el año 2002, la población urbana pobre aumentó a 146,7 millones (un 38,4%), con 51,6 millones de indigentes (13,5%). Hacia el año 2005 la tendencia se revirtió levemente hasta situarse en un total de 137,9 millones de habitantes urbanos pobres (34,1%), de los cuales 41,8 millones eran indigentes (10,3%). Esta tendencia se habría mantenido hasta 2007, año en que se estima que en las zonas urbanas la pobreza habría llegado a 29.8% y la extrema pobreza a 8.1%.

En los últimos 27 años (1980-2007), la evolución de la incidencia de la pobreza de ingresos en las zonas urbanas de la región se habría mantenido en niveles entre 30% y 40% con una tendencia de disminución desde el año 2002 en adelante. Similar comportamiento registra la evolución de la incidencia de la indigencia, pero con porcentajes que van entre 10% y 15%.

Sin embargo, si se considera el número de habitantes urbanos pobres e indigentes en la región durante los 27 años señalados, es observable un aumento más marcado en el número de personas pobres que en el de habitantes indigentes, pasando de 63 millones en 1980 a 132 millones en 2007. El año 2002 se señala como un año de comienzo de relativa estabilidad en las cifras.

GRÁFICO 6
AMÉRICA LATINA: POBREZA E INDIGENCIA EN ÁREAS URBANAS
(1980-2007)^a

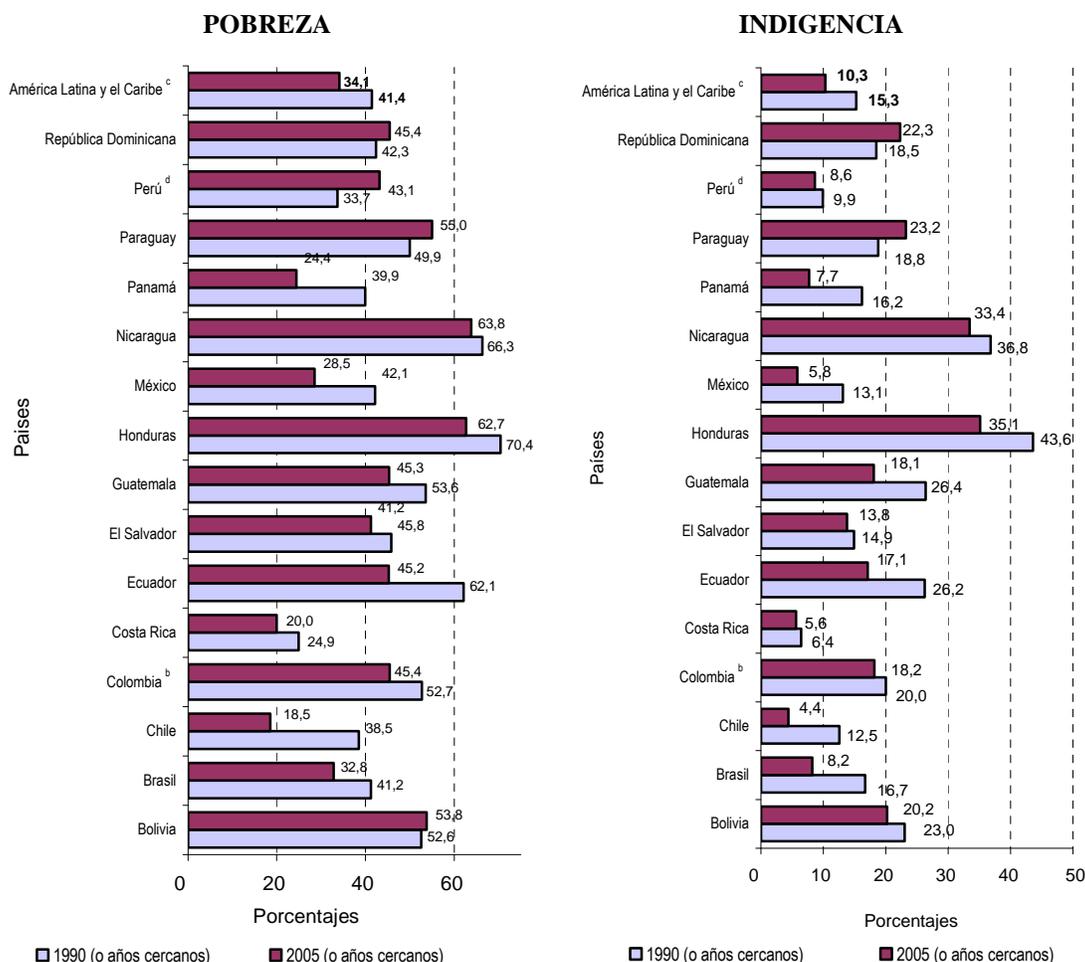


Fuente: Panorama Social de América Latina 2006, CEPAL (2007), Santiago sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Estimación correspondiente a 18 países de la Región más Haití.

Para el análisis de la pobreza y la indigencia es importante comparar los distintos países de la región. En el gráfico 7 se presenta la evolución porcentual que ha tenido la pobreza urbana en los países de la región, entre 1990 y 2005. En el promedio de seis puntos porcentuales de disminución contiene situaciones muy dispares: mientras Panamá, México, Ecuador, Chile y Brasil registran avances notables, otros, como Bolivia, Perú, Paraguay y República Dominicana no muestran señales de avance o incluso reflejan retrocesos.

GRÁFICO 7
POBLACION URBANA DE PAISES DE LA REGION BAJO LA LINEA DE POBREZA
Y DE LA INDIGENCIA A LOS AÑOS 1990 Y 2005^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL, Panorama Social de América Latina 2006.

^a Incluye a las personas bajo la línea de indigencia o en situación de extrema pobreza.

^b A partir del año 2001, el diseño muestral de la encuesta hace que las cifras no sean estrictamente comparables con los demás años anteriores al 2001.

^c Estimación para 19 países de la región.

^d Cifras del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) del Perú. Estos valores no son comparables con los de años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares. De acuerdo al INEI, las nuevas cifras presentan una sobreestimación relativa respecto de la metodología anterior, del 25% para la pobreza y del 10% para la indigencia.

A partir de los datos de pobreza indicados, se pueden distinguir tres grandes grupos de países:

- El primero reúne a los países que presentan porcentajes por debajo del promedio regional (34,1%): Chile, Costa Rica, Panamá, México y Brasil (a excepción de Costa Rica todos los demás han logrado disminuir notables avances en sus porcentajes de pobreza e indigencia entre 1990 y 2005 o años cercanos).

- El segundo grupo incluye a los países que presentan porcentajes sobre el promedio regional y hasta un 50% del total de su población urbana: El Salvador, Perú, Ecuador, Guatemala, Colombia y República Dominicana.
- En el tercero se agrupan los países con incidencias de pobreza urbana superiores al 50%: Bolivia, Paraguay, Honduras y Nicaragua.

En el caso de la indigencia, con las excepciones de República Dominicana y Paraguay donde, los países han visto reducir sus porcentajes, destacando nuevamente los avances en Panamá, México, Chile y Brasil.

Chile es el país con menor porcentaje de población urbana indigente (4,4%) en la región. Por su parte, Ecuador es el país andino que ha mostrado un mejor desempeño en su tarea de disminuir el porcentaje de población urbana indigente como también el de la población urbana pobre.

Para complementar el análisis, cabe tener presente la cantidad de población urbana pobre e indigente de cada país. Aun cuando Brasil y México muestran incidencias relativamente bajas, agrupan a los dos contingentes más grandes de población urbana bajo la línea de la pobreza y de la indigencia en la región.

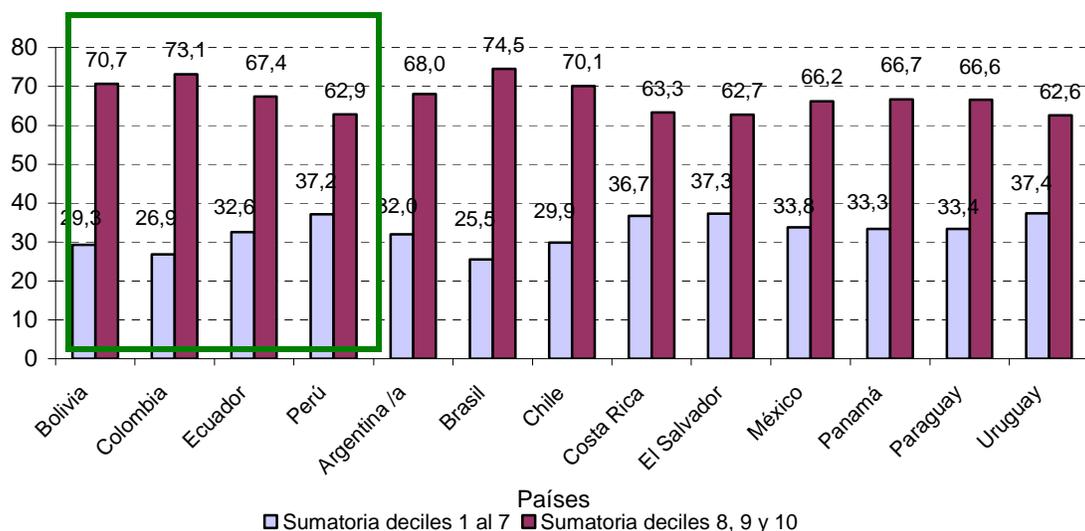
Respecto al vínculo entre reducción de la pobreza y la dimensión urbana, existe un consenso generalizado que las metas de desarrollo del Milenio propuestas por las Naciones Unidas, particularmente las referidas a la reducción de la indigencia hacia el 2015, sólo serán posibles si las economías de los países logran reducir la pobreza, mediante una mayor sostenibilidad urbana¹⁵.

Por último, como ha sido indicado en múltiples documentos, América Latina y el Caribe se destacan por ser la región con mayor desigualdad en distribución del ingreso. Aproximadamente un 30% de la población percibe más del 60% del PIB, siendo los casos extremos Brasil con un 75% y Uruguay con un 63%, mientras que aproximadamente el 70% restante, recibe entre el 25 y el 37% de dicho Producto, destacándose nuevamente Brasil con un 25% y Uruguay con un 37%.

Entre los países andinos (identificados dentro del recuadro verde en el gráfico 8) al año 2005, Colombia presentaba la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, 70% de la población percibe sólo el 27% del PIB, en tanto el 30% restante recibe cerca del 73%. Por su lado, Perú presenta una distribución levemente menos desigual al interior de dichos países.

¹⁵ Naciones Unidas, UN-Habitat (2006). www.unhabitat.org. El concepto de “sostenibilidad urbana” refiere a las siguientes condiciones: a) **Sostenibilidad Económica** –relativa a la práctica de colocar los recursos locales o regionales para uso productivo, que permita su uso por la comunidad en el largo plazo, sin dañar o depredar los recursos naturales, esto implica tener en cuenta el impacto sobre todo el ciclo de la producción; b) **Sostenibilidad Social** –implica la promoción de la igualdad de derechos sobre el capital natural, físico y económico que apoya a los barrios y comunidades locales, con particular énfasis en los grupos pobres y tradicionalmente menos favorecidos.; c) **Sostenibilidad Ambiental** –se refiere al impacto del consumo y la producción urbana sobre la integridad y bienestar de la región y del mundo teniendo en cuenta las necesidades a largo plazo; d) **Sostenibilidad Física** –es la capacidad de intervención para incrementar la habitabilidad de las construcciones e infraestructura urbana para todos los habitantes de la ciudad, sin dañar o quebrantar el medioambiente urbano, teniendo en cuenta la eficiencia del ambiente construido en apoyo a la economía local y d) **Sostenibilidad Política** –se refiere a la calidad de los sistemas de gobernanza que guían las relaciones y acciones entre los distintos actores a través de las cuatro dimensiones anteriores. Implica democratización y participación de la sociedad civil local en todos los aspectos del proceso de toma de decisiones.

GRÁFICO 8
DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LOS HABITANTES URBANOS EN LA REGIÓN, POR DECILES AL 2005 O AÑOS CERCANOS
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT.

^a 28 aglomeraciones urbanas.

C. Las necesidades básicas insatisfechas

La desigualdad en la distribución del ingreso tiene un “*reflejo*” en las condiciones de vida o calidad del hábitat de los asentamientos humanos, tema de preocupación que ha sido acogido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) al mencionar algunas condiciones mínimas de la habitabilidad: el acceso al agua potable, al saneamiento y a la tenencia segura.

Según la información proveniente de las encuestas de hogares de los países, hacia 2006–2007, el agua potable a nivel urbano tendría coberturas superiores a 80% de los hogares, con más de dos tercios de los países superando incluso el 90%, lo que se traduce en un acceso casi generalizado. Distinto es lo que ocurre con el acceso a saneamiento, en que según dichas encuestas, la cobertura en algunos casos no llega ni a un tercio de la población, aun cuando según las proyecciones de los censos superaría el 50% en todos los países. Por su parte, el indicador sobre tenencia segura de la vivienda, muestra un panorama bastante variado la región.

El análisis de estos indicadores, considerando el tamaño poblacional y el número de hogares urbanos pobres de cada país, muestra con claridad la magnitud del problema de la pobreza y la precariedad urbanas en la región¹⁶. Si las tasas destacan la relevancia, las cantidades de población y de hogares destacan el tamaño del desafío por acometer.

¹⁶ La CEPAL efectuó en el año 2006 un análisis comparativo para Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala y México en sus niveles de acceso a servicios de saneamiento, agua potable, electricidad y a la tenencia segura en sus centros urbanos y territorios subnacionales para los años 1990 y 2000 dentro del marco del monitoreo de los ODM a nivel urbano. Conviene precisar que también UH-Hábitat como CEPAL ha trabajado en temas de hacinamiento (“*overcrowding*”) variable que indica el número de personas por habitación. En efecto en la región se ha fijado un umbral crítico demás de tres personas por dormitorio; lamentablemente este indicador que puede servir para indicar algunas ideas respecto a la densidad demográfica en las zonas de tugurios no será incluido dentro del análisis de este Informe ya que al momento de desarrollar este apartado se estaban calculando los valores para los países de

Un ejemplo de lo anterior es el caso de Brasil que presenta un porcentaje de población urbana con acceso al agua potable del orden del 89 % en el año 2000, pero el número aproximado de hogares urbanos con esta necesidad habitacional insatisfecha suma 1,16 millones de hogares. Por su parte, con un 53% de población urbana pobre con acceso a servicios de saneamiento, existen aproximadamente 4,7 millones de hogares que carecen de este acceso esencial (Cecchini, Rodríguez y Simioni, 2006).

Por otro lado, la desigualdad antes indicada también tiene una expresión territorial al nivel urbano, con la coexistencia de zonas residenciales y comerciales de alto poder adquisitivo, que presentan altos estándares de calidad en urbanismo, agua potable, saneamiento, seguridad jurídica, etc., junto a otras zonas también residenciales y comerciales, pero de escasos recursos, con asentamientos urbanos precarios con carácter de tugurios, en condiciones de agrupamiento, localización en zonas de riesgo y con escaso reconocimiento por parte de las autoridades públicas. Es llamativo cómo en algunas metrópolis latinoamericanas estas dos “caras” de la realidad urbana pueden coexistir a escasos metros de distancia.

El seguimiento de los ODM que refieren a la superación de la precariedad urbana implica que las instituciones del sector de desarrollo urbano y vivienda asuman en su quehacer sectorial una redefinición específica en materia de procesos y proyectos de desarrollo urbano que se orienten explícitamente por mejorar las condiciones de los sectores más pobres como grupos objetivo de sus intervenciones.

1. Vivienda y precariedad del hábitat

La región sigue aun experimentando déficit habitacionales en cantidad y calidad, especialmente entre los sectores más pobres de la población. Se prevé que las necesidades habitacionales continúen aumentando anualmente debido a la diversificación de la demanda habitacional, a pesar de que el crecimiento de la población de la región se ha tornado más lento (CEPAL, 2001)¹⁷. También se registra una demanda significativa de reemplazo del parque de viviendas disponibles, especialmente de las construidas en la década de 1950 para el sector de bajos ingresos, debido a la falta de aplicación de especificaciones técnicas apropiadas y de medidas y programas de mantenimiento, lo cual ha reducido la vida útil de muchos complejos habitacionales.

Desde la década de 1990 la oferta de viviendas públicas y privadas no registró un aumento sustancial, permaneciendo incluso por debajo del nivel necesario para satisfacer las necesidades vinculadas a la formación de nuevos hogares. Entre las causas de este déficit están las circunstancias macroeconómicas, que han obstaculizado a varios países mantener políticas de vivienda basadas en la producción convencional.

Por otro lado, se han diversificado los mecanismos de financiamiento para brindar a los hogares de bajos ingresos acceso a la vivienda dentro de esquemas basados en una combinación de subsidios públicos, ahorro previo y préstamos hipotecarios, con la finalidad de ampliar la

América Latina y el Caribe en materia de hacinamiento. UH-Hábitat trabaja con indicadores denominados “Déficit de espacio habitable” (“*Lack of sufficient living area*”) y “Personas por habitación en unidades de vivienda” (“*Person per room in housing unit*”) pero no se incluyeron datos en este Informe ya que se tienen solamente para unos pocos países de la región (UN-HABITAT (2003) “*Slums of the world: The face of urban poverty in the new millennium?*” (pág. 86) y UN-HABITAT (2003) “*The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*” (pág. 12).

¹⁷ El modelo familiar nuclear que predominó hace algunas décadas se ve actualmente complementado por tendencias que apuntan a la formación de hogares más reducidos constituidos por personas de más edad y a un mayor número de hogares encabezados por mujeres (CEPAL, 2001).

capacidad del sector privado para construir y financiar soluciones habitacionales para distintos sectores socioeconómicos.

Para que una vivienda cumpla con un nivel mínimo de habitabilidad debe ofrecer a las personas protección contra diversos factores ambientales, como aislamiento del medio natural, privacidad y comodidad para llevar a cabo ciertas actividades biológicas y sociales –aislamiento del medio social– y no generar sentimientos de privación relativa en sus habitantes (CEPAL / PNUD, 1989).

Para evaluar la capacidad de la vivienda de aislar a los individuos del medio natural, los indicadores usualmente utilizados son el tipo de vivienda y los materiales predominantes de la construcción identificando el tipo de piso, la consistencia de las paredes y del techo como su estado de conservación.

Para dar cuenta de la capacidad de aislamiento del medio social que proporciona una vivienda, se suele utilizar como indicador la condición de hacinamiento, o sea el número de personas por cuarto disponible. Entre los problemas que conlleva una densidad de ocupación muy alta se puede destacar daños a la salud, generalmente causados por la insalubridad y una alta incidencia de promiscuidad. La mayoría de las aplicaciones del método NBI en la región utiliza un umbral crítico para hacinamiento de “más de tres personas por dormitorio”¹⁸.

RECUADRO 1 PRECARIEDAD DEL HABITAT EN ARGENTINA

A continuación se presenta un caso de análisis del estado de la vivienda y la precariedad del hábitat en Argentina, considerando tipologías de viviendas (precarias y no precarias) y condición habitacional (con allegamiento o sin él) efectuado sobre la base de los últimos censos de población y vivienda.¹⁹

En base a la clasificación de “Modalidades de Allegamiento”, elaborada por CELADE (1996), se analiza la condición habitacional (allegamiento externo)²⁰ y los tipos de vivienda (precarios y no precarios), a fin de conocer el déficit habitacional cuantitativo. A través del análisis de la materialidad de las viviendas, el hacinamiento y el acceso a servicios básicos se indaga el déficit cualitativo. A ello se suma un estudio de aceptabilidad de la vivienda y su factibilidad de recuperación.

En el cuadro A-1 del anexo 1 se muestra el número total de hogares por tipo de vivienda y condición habitacional, destacándose cuatro situaciones distintivas de la condición de habitabilidad en la Argentina del año 2001²¹:

Un primer caso, definido como “alto nivel de criticidad”, agrupa a las viviendas en condición más precaria, compuestas por dos o más hogares (viviendas rancho, casilla, piezas en inquilinatos, piezas en hotel o pensión, locales no construidos para habitación y viviendas móviles con hogares allegados);

El “nivel medio de criticidad” es el que se experimentan las viviendas consideradas aptas para vivir (Casa tipo A, Casa tipo B y departamentos) pero en las cuales conviven dos o más hogares;

¹⁸ Debido a que el tamaño del hogar y el número de cuartos son variables relativamente acotadas, la definición del umbral crítico para el indicador de hacinamiento puede afectar fuertemente los resultados. Por ejemplo, de acuerdo con el tamaño promedio de los hogares en muchos países de América Latina, un nivel crítico de dos o más personas por cuarto implicaría que casi toda la población se encuentra en situación de carencia; al aumentar ligeramente el umbral, el número de hogares hacinados se reduciría drásticamente. Esta característica merece especial atención, ya que el resultado de una medición de pobreza efectuada bajo el método NBI es extremadamente sensible a pequeños cambios en el indicador de hacinamiento.

¹⁹ Un análisis similar, con algunas diferencias en las variables, es posible efectuar para los siguientes países: Ecuador, México, Paraguay y Venezuela. Pudiendo integrar además las variables: materialidad de paredes, de techos y de pisos considerando los últimos censos de población y vivienda de dichos países.

²⁰ Por su lado, en el “*allegamiento interno*” se constata la presencia de una unidad familiar al interior del hogar (núcleo), y por lo mismo es metodológicamente más difícil de identificar en los censos que el allegamiento externo.

²¹ En octubre de 2007, Argentina ha formalizado el vínculo con la CAF con lo cual es actualmente Miembro Pleno.

Un tercer grupo combina hogares sin allegamiento pero que habitan viviendas precarias (viviendas rancho, casilla, piezas en inquilinatos, piezas en hotel o pensión, locales no construidos para habitación y viviendas móviles);

El cuarto grupo, lo compone la población que aloja en viviendas con habitabilidad aceptable y que no presentan el problema del allegamiento.

De los datos presentado destaca que la mayoría de las viviendas multihogares (en condición de allegamiento) existentes en Argentina se concentran en las tipologías de viviendas de menor precariedad habitacional, situación que no pareciera ser representativa de otros países de la región, donde el allegamiento suele estar asociado con precariedad habitacional.

Al analizar las viviendas precarias se destaca la presencia mayoritaria de hogares únicos (93% aproximadamente). Sin embargo, merece destacarse la fuerte utilización de “casillas” no sólo como principal tipo de vivienda precaria sino además como ámbito que sirve de vivienda para 24.078 hogares en condición de allegamiento.

Fuente: Estadísticas procesadas por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL (2007) sobre la base de Censos de Población y Vivienda en países seleccionados de la región.

2. Acceso a servicios básicos: agua, saneamiento y electricidad

Los países de la región han hecho importantes esfuerzos por aumentar la cobertura de los servicios urbanos básicos, entre ellos, agua potable, saneamiento y electricidad. Sin embargo, a pesar de evidentes y significativos avances, siguen existiendo motivos de preocupación en muchos países (Machinea, Bárcena y León, 2005).

La población que aun no tiene acceso a los servicios de agua potable y saneamiento se ve obligada a buscar soluciones alternativas, muchas de las cuales no garantizan la calidad del agua, además de tener un alto costo y con impactos en el medio ambiente ya que las aguas servidas se descargan en cuerpos receptores sin tratamiento y causan agudos problemas de contaminación.

Según Machinea et. al. (2005), la calidad y el mantenimiento de los servicios en general en la región son mediocres y las condiciones de infraestructura se encuentran en mal estado. Ante la reaparición del cólera en 1991 y debido al impacto de la contaminación hídrica en algunas exportaciones del sector primario, algunos gobiernos han asignado una alta prioridad al sector de agua potable y saneamiento. Muchos países de la región han reformado la estructura institucional de los servicios de agua potable y saneamiento para garantizar una mayor eficiencia en la prestación de dichos servicios, posibilitando la participación del sector privado y buscando mejores condiciones de equidad social²². Esto llevó a: promover la separación institucional entre la definición de políticas sectoriales y la planificación estratégica; la regulación económica relacionada con la participación privada y sistemas de subsidios para grupos de bajos ingresos; la administración de los sistemas y prestación de servicios; la reestructuración de los servicios para fines industriales, con énfasis en la descentralización y la participación privada y el fortalecimiento de organismos públicos autónomos de carácter local pero con un criterio comercial.

En la mayoría de los países se ha buscado dotar de mayor autonomía al sector de agua potable, al independizarlo de las entidades encargadas de las políticas agrícolas, industriales o urbanas. Sin embargo, falta fortalecer las capacidades, sobre todo para resolver conflictos de competencia entre el ámbito central y los gobiernos locales y fijar tarifas que otorguen mayor viabilidad a los organismos operadores (Jouravlev, 2004). En lo que respecta al impacto sobre los grupos de menores recursos queda mucho camino por recorrer en relación con las reformas asociadas a los reajustes tarifarios para garantizar la sostenibilidad económica y financiera de las

²² Tales como Colombia, Chile, El Salvador y Brasil dentro de los cuales destacan ejemplos de experiencias relevantes consignadas mas adelante.

entidades prestadoras de servicios y de aquellas encargadas de la creación de sistemas eficaces de subsidios para dichos grupos poblacionales.

Por otra parte, desde los años ochenta se ha observado la tendencia a la descentralización de los servicios de agua potable a nivel municipal. Pero también en este caso, el balance ha evidenciado resultados eficientes en aquellas empresas regionales a cargo de comunidades con una población de hasta 200.000 habitantes (Yepes, 1990).

En el caso de las aguas residuales domiciliarias, el principal desafío a nivel regional es el logro simultáneo del incremento de la cobertura de los servicios de saneamiento con el mejoramiento de la eficiencia de los sistemas de alcantarillado sanitarios y de los modelos tecnológicos alternativos de solución "in situ". La falta de tratamiento de las aguas residuales sigue siendo uno de los problemas sanitarios más graves en la región. La Organización Panamericana de la Salud señaló que al año 2001 sólo el 13% de las aguas residuales recolectadas por los sistemas de alcantarillado son tratadas. El contexto se vuelve aun más preocupante teniendo en cuenta la efectividad de los sistemas de tratamiento, que expertos regionales en la materia estiman muy bajo.

En la problemática regional del saneamiento, se identifican varios temas críticos todavía no resueltos, entre los que se destacan: el insuficiente apoyo a las instituciones sectoriales pertinentes, la falta de conciencia sanitaria en la población, la necesidad de cambiar las metodologías y los criterios usados para financiar las instalaciones para tratar las aguas residuales, la inadecuación de las políticas ambientales, las deficiencias institucionales y la necesidad de formular normas tecnológicas y de ingeniería apropiadas para la eliminación de los desechos (CEPAL, 2004).

En cuanto a la reutilización de aguas residuales, se ha advertido en la región un proceso de expansión, resultando ello beneficioso tanto desde el punto de vista técnico como económico. Sin embargo, esta actividad también trae consigo ciertos riesgos para la salud humana y el ambiente cuando no se ejecutan técnicas adecuadas para su tratamiento²³. Esto ha llevado a los gobiernos a activar mecanismos para la regulación de la reutilización de aguas residuales tratadas, provenientes de plantas de tratamiento primario, fijando límites de calidad para su reutilización en agricultura.

Acceso a agua potable

Definido como el abastecimiento permanente de agua de buena calidad en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de alimentación e higiene, su medición generalmente hace una distinción entre la fuente de origen del agua y la forma en que ésta es suministrada a la vivienda. No obstante una fuente apropiada de abastecimiento no garantiza la buena calidad del agua, puesto que ésta puede deteriorarse considerablemente durante su traslado hasta el hogar, o por la forma de almacenamiento en el mismo (Feres y Mancero, 2001).

Como ya se anticipó, el acceso al agua a nivel regional alcanza niveles superiores a 80% de los hogares. Según Cecchini, Rodríguez y Simioni (2006) al analizar el comportamiento del acceso a agua potable de 30 áreas urbanas de seis países de la región, considerando sus censos de población y vivienda (rondas 1990 y 2000), se advierte que son muy pocas las ciudades, las que registran coberturas inferiores al 80% y la mayor parte de ellas se encuentra en Brasil.

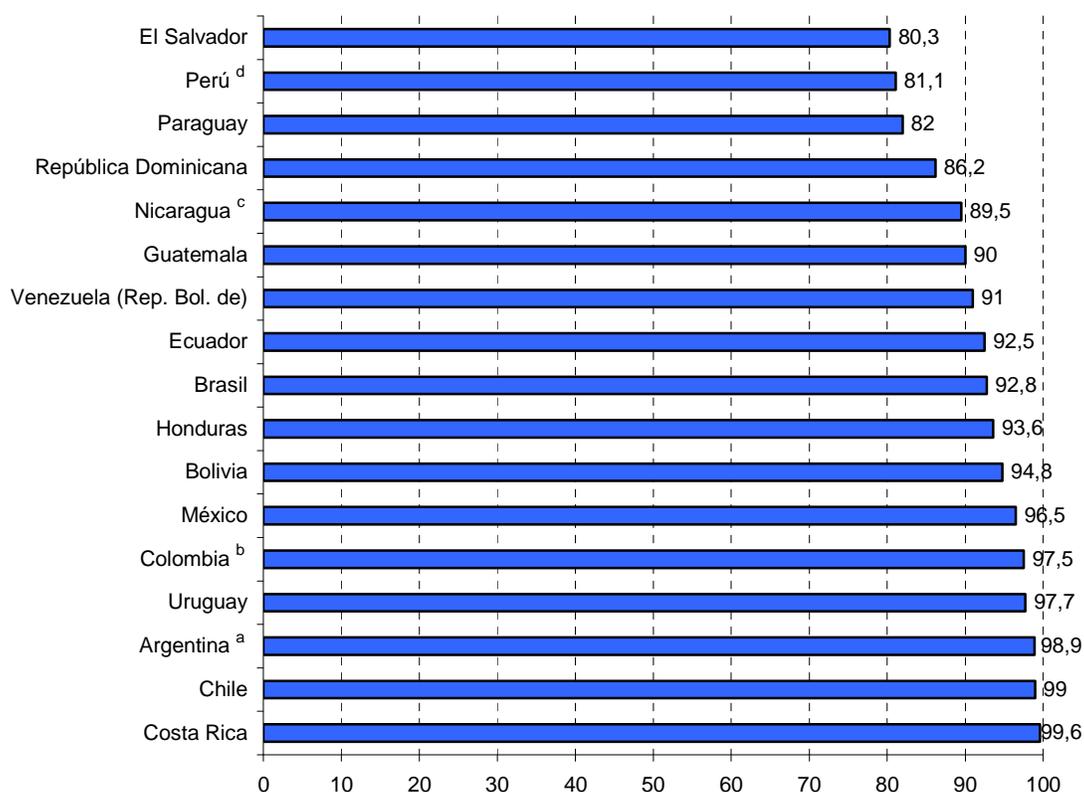
Comparando con la meta fijada en el marco de los ODM, se advierte que ciertos países no sólo han alcanzado y sobrepasado la meta sino que algunos han demostrado logros

²³ Las lagunas de estabilización son los sistemas más extensamente difundidos y los más eficientes siguiéndole el sistema de lodos activados (CEPAL, 2004)

significativos como es el caso de Paraguay, Guatemala, Honduras, México, Chile y Ecuador. Otros países sudamericanos, como Argentina, Uruguay, Brasil y Bolivia, se encuentran en una situación más alejada de la meta a alcanzar²⁴.

Analizando el tema a nivel de hogares en los países de la región que se ven privados de este servicio esencial, se observa un alto número de países con más del 95% de los hogares urbanos con acceso a agua potable (Costa Rica, Chile, Argentina, Uruguay, Colombia y México). En el otro extremo El Salvador, Perú y Paraguay cuentan con menos de 85% de sus hogares urbanos con acceso a este servicio.

GRAFICO 9
PORCENTAJE DE HOGARES URBANOS EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGION CON
ACCESO²⁵ A AGUA POTABLE, ALREDEDOR DE 2006 - 2007
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Corresponde a nivel nacional. No hay división urbano-rural.

^b Cabeceras municipales.

^c El último año que se tiene es 2005.

^d Data para 2003.

²⁴ Se excluye del análisis a la República Bolivariana de Venezuela por falta de datos desagregados a nivel urbano.

²⁵ Se entiende acceso como la disponibilidad de red pública de agua potable dentro del terreno en que se emplaza la vivienda.

RECUADRO 2
LINEAMIENTOS DE LA CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF)
PARA EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

El desafío de la universalización de servicios adecuados y eficientes de agua potable y saneamiento no implica solamente inversiones en infraestructura o disponibilidad de recursos, sino fundamentalmente supone un problema de gestión, asociado al reto de la transformación de la estructura institucional sectorial. Se trata de un problema de gobernabilidad en la medida en que depende de la capacidad de los Estados para orientar procesos políticos coherentes y sostenibles, que más allá de la intencionalidad del discurso, validen y garanticen en la práctica, la igualdad de los derechos sociales, el respeto y la dignidad de los ciudadanos. La estrategia de la CAF para el sector de agua potable y saneamiento se orienta a apoyar a sus países accionistas en la estructuración y financiación de programas y proyectos sectoriales de alto impacto humano, social y ambiental, bajo un enfoque de innovación, inclusión y sostenibilidad. A través de diversos mecanismos financieros y de asistencia técnica, se promueve el avance y consolidación de tres objetivos fundamentales:

I. Incremento de Cobertura: Dadas las condiciones de la región, una estrategia efectiva para avanzar hacia la universalización de coberturas exige una mejor utilización de la infraestructura existente y una asignación más progresiva de los recursos públicos y de los subsidios en favor de la población que no dispone de servicios. Para reducir los costos de provisión de los servicios a las áreas urbano-marginales, se promueven proyectos que fomenten el desarrollo de tecnologías innovadoras y sistemas no convencionales de menor costo, que puedan ser adoptados por la población, sin reducir la calidad de las inversiones.

II. Servicios de Calidad para Todos: La adecuada prestación de los servicios públicos no es solamente un problema de cantidad de conexiones, sino que involucra necesariamente conceptos fundamentales asociados con la calidad de los servicios. Esto significa darle contenido real al registro estadístico de coberturas, promover la democratización de la información y que la población pueda disponer de un servicio de agua potable en condiciones aceptables de continuidad y confiabilidad.

III. Modernización Institucional, Autonomía y Capacidad de Gestión: El incremento sostenible de las coberturas y la calidad de los servicios solo será posible a través de la incorporación de componentes que contribuyan a la construcción y mejoramiento de la autonomía y la capacidad de gestión de las instituciones del sector de agua y saneamiento y en particular, de las entidades prestadoras de los servicios. En este sentido se han considerado tres líneas de acción claves:

Mejorar las entidades operadoras, apoyando el fortalecimiento de su autonomía y capacidad de gestión el fortalecimiento de sus funciones de planeación, ejecución y supervisión, el mejoramiento de la gestión comercial y contable, los desarrollos tecnológicos y sistemas de información. Como mecanismos complementarios para la transparencia y la rendición de cuentas a los ciudadanos, se promueve y facilita el diseño e implementación de procesos de supervisión, seguimiento y divulgación de información actualizada sobre la ejecución de los proyectos, y sobre la evolución de parámetros básicos asociados con la gestión técnica administrativa y financiera de las empresas, y los niveles de servicio que recibe la población.

Conformar Alianzas Estratégicas entre empresas especializadas públicas y privadas que generen valor agregado en términos de productividad y eficiencia empresarial. En este contexto, la CAF viene impulsando con éxito dentro de sus operaciones de crédito componentes específicos de cooperación horizontal de manera que las mejores empresas públicas de la región brinden apoyo y asistencia técnica sistemática y permanente a los departamentos, municipios y las empresas públicas más débiles bajo esquemas de remuneración integrados por un componente fijo y un componente de riesgo compartido asociado al logro de resultados.

Apoyar la estructuración de Esquemas Regionales para la gestión y operación de los servicios de agua potable y saneamiento, esencialmente mediante la agrupación de municipios. A través de esta figura se preserva la autonomía local, mientras se promueven mecanismos de participación regional para lograr consensos orientados a la integración de procesos de planificación, financiación, administración, desarrollo tecnológico y operación y mantenimiento de los servicios.

Fuentes: CAF – Lineamientos estratégicos para el sector de agua potable y saneamiento básico.

Acceso a servicios de saneamiento

En lo que respecta a la infraestructura sanitaria de la vivienda, también se suelen distinguir dos características; por un lado, la disponibilidad de un servicio higiénico y, por otro, el sistema de eliminación de aguas servidas. De acuerdo con CEPAL/PNUD (1989), la disponibilidad de servicio higiénico al interior de la vivienda se relaciona con una serie de necesidades del hogar, entre las cuales se cuentan, en primer lugar, la eliminación corporal de desechos personales, la higiene y el acalamiento personal. Otra necesidad que un servicio higiénico debe satisfacer es la de salubridad, evitando la posible contaminación de las personas por los desechos. En general, los criterios mínimos aplicados a este indicador guardan un vínculo con los tipos de necesidades mencionadas, ya que una situación de carencia crítica combina la ausencia de servicio sanitario con el hecho de compartir el servicio entre varios hogares –relacionado con la privacidad y salubridad. Por su parte, el sistema de eliminación de aguas servidas no está relacionado con una variedad tan amplia de necesidades; más bien, su función principal es brindar un nivel básico de salud a los habitantes de una vivienda, al evitar la contaminación por desechos de los mismos. Esta se manifiesta de manera crítica en la mortalidad infantil, altamente relacionada con la ausencia de un sistema adecuado de evacuación de excretas. Hay que considerar que ciertos satisfactores pueden considerarse apropiados en áreas rurales, donde la densidad poblacional es menor, pero considerarse inaceptables en las áreas urbanas²⁶.

Si se comparan los comportamientos de los distintos países de la región respecto a la meta a alcanzar fijada en el marco de los ODM con relación al saneamiento, se concluye que para alcanzar el desafío subsisten altas necesidades de inversión, a fin de ampliar el acceso de los segmentos más pobres de la población (Machinea, Bárcena y León, 2005). Entre los países que deberán hacer un mayor esfuerzo para alcanzar la meta fijada respecto al saneamiento se encuentran Ecuador, El Salvador, Perú, Nicaragua, República Dominicana, Haití, Bolivia y Guatemala. No obstante lo anterior, se debe destacar que los países que han logrado un avance más rápido en el período 1990-2006 son República Dominicana y El Salvador, a pesar de estar lejos de la meta aún. Honduras y Brasil, son los países que menos variación han experimentado y donde aún menos del 90% de las personas accede a mejores servicios de saneamiento (CEPAL, 2008).

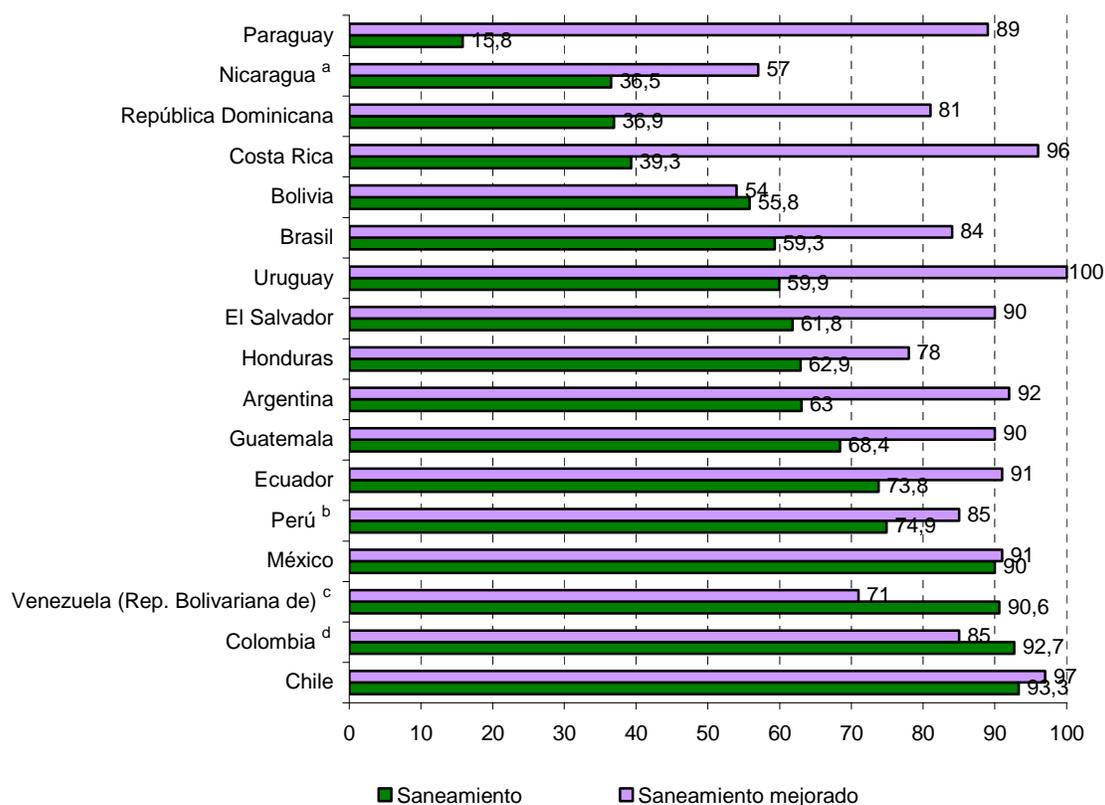
La información de las encuestas de hogares respectivas de cada país muestra una realidad variada. Por un lado, en Paraguay la mayor parte de la población utilizaría pozo ciego o pozo séptico y una proporción muy baja utilizaría una red de saneamiento. Le siguen Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua con menos de 40% de los hogares urbanos con acceso a saneamiento. Así, una alta proporción de hogares no cuentan con un adecuado servicio de saneamiento. En el lado opuesto, las encuestas de México, Venezuela, Colombia y Chile muestran una cobertura superior a 90% de los hogares. Los demás países muestran coberturas de entre 55% y 75%.

Ahora bien, si se analizan los indicadores sociales calculados a nivel global para el acceso al saneamiento por el Programa Conjunto de Monitoreo de Provisión de Agua y Saneamiento de la OMS/UNICEF, surgen ciertas diferencias. En su indicador de proporción de población con acceso a “servicio de saneamiento mejorado” además de la conexión con alcantarilla pública, se incluye la conexión a fosa séptica, la letrina de sifón, la letrina de pozo simple o la letrina de pozo con mejorada ventilación, información que no es comparable a través de las encuestas de hogares. Coincidente con el párrafo anterior, los países que registran las principales diferencias entre estos indicadores son Costa Rica, Paraguay, Nicaragua y República Dominicana.

²⁶ Por ejemplo, sobre los indicadores de necesidades básicas insatisfechas utilizados, el Mapa de Pobreza para Uruguay define como carencias críticas cualquiera de las siguientes situaciones: hogares sin servicio sanitario, hogares que comparten letrina con otros hogares, y hogares que no cuentan con acceso a pozo negro, fosa séptica o red pública.

Si se analizan los países andinos respecto a su desempeño en torno al acceso a servicios de saneamiento en áreas urbanas, considerando tanto la información de OMS/UNICEF, como el informe de metas de desarrollo del Milenio a nivel regional de Machinea, Bárcena y León (Op.cit.) y la información de encuestas de hogares, se identifican algunas tendencias generales: Bolivia es el país con los mas bajos niveles de acceso a estos servicios, seguido de Perú; Ecuador y Colombia ocupan alternativamente el tercer lugar dependiendo del indicador utilizado.

GRÁFICO 10
PORCENTAJE DE HOGARES URBANOS EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN CON ACCESO²⁷ A SANEAMIENTO Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA CON ACCESO A SANEAMIENTO MEJORADO, ALREDEDOR DE 2006 - 2007
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, CEPAL y en base a información OMS/UNICEF.

^a El último año que se tiene es 2005. Se considera para saneamiento el excusado o letrina con tratamiento.

^b Data para 2003.

^c Corresponde a nivel nacional. No hay división urbano-rural.

^d Cabeceras municipales.

La heterogeneidad a nivel de acceso de la población urbana a los servicios de saneamiento también puede advertirse al interior de los países, al comparar centros urbanos de un mismo país. Por ejemplo, en Brasil coexisten ciudades como Rondonópolis que no llegan al 30% de cobertura

²⁷ Se entiende como acceso a saneamiento a la disponibilidad de red pública de alcantarillado en la vivienda.

con otras como Brasilia, Belo Horizonte y Sao Paulo que superan el 80% o superan al 90% como sucede en Ribeirao Preto o San José Dos Campos (Cecchini, Rodríguez y Simioni (2006)

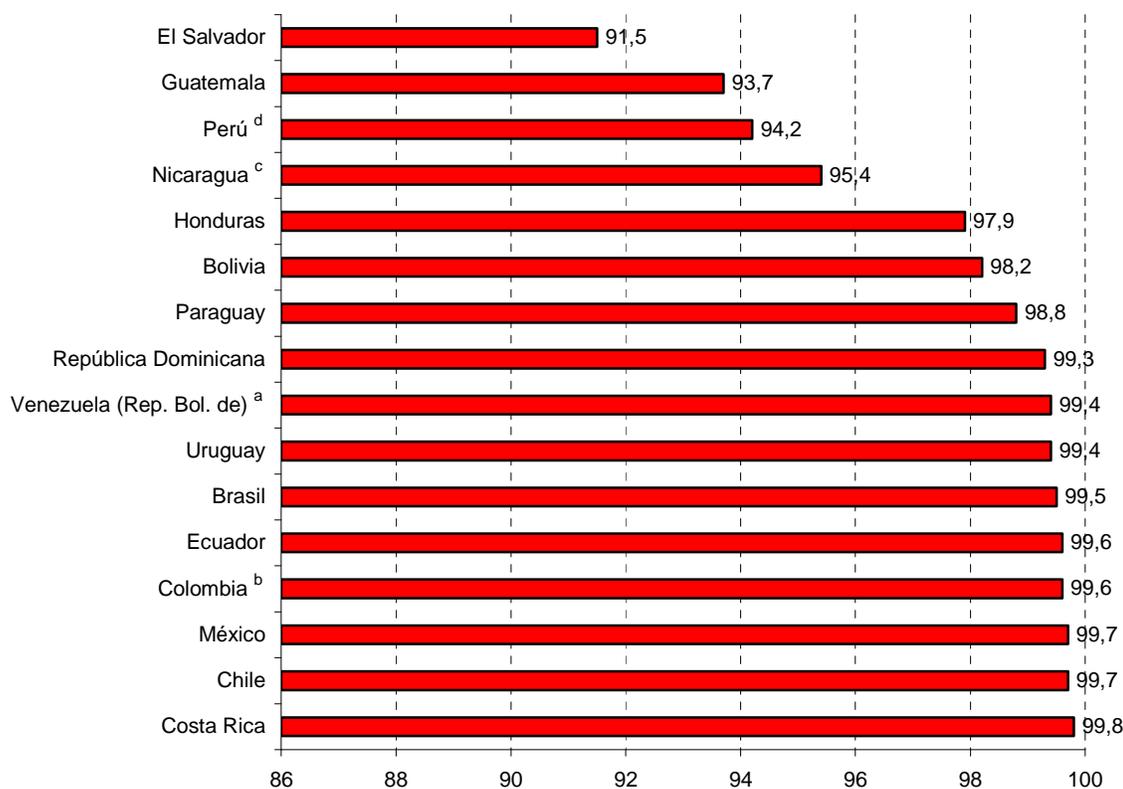
Acceso a electricidad

Un aspecto característico de la región es la alta penetración del servicio de electricidad. De acuerdo a los censos de población y vivienda, varios países presentan porcentajes de cobertura a nivel urbano superiores a 94%, para el año 2000.

Las encuestas de hogares disponibles para cada país muestran entre un 91 y 100% de acceso a electricidad de los hogares urbanos de la región, sólo El Salvador, Guatemala Nicaragua y Perú cuentan con menos del 95% de los hogares urbanos con acceso a este servicio.

Cabe tener en cuenta que en muchos países una proporción significativa de los hogares accede al servicio eléctrico en condiciones de precariedad, con conexiones ilegales a la red pública. Lamentablemente la información disponible no permite identificar estas características.

GRÁFICO 11
ACCESO A ELECTRICIDAD A NIVEL URBANO EN PAISES DE LA REGION,
ALREDEDOR DE 2006 -2007
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Corresponde a nivel nacional. No hay división urbano-rural.

^b Cabeceras municipales.

^c El último año que se tiene es 2005.

^d Data para 2003.

3. Acceso a la tenencia segura

En los sectores pobres de la región se advierten diversos tipos de tenencia de la vivienda, los que a su vez ofrecen niveles diferenciados de seguridad de permanencia a sus habitantes, siendo la propiedad individual la condición de tenencia más “segura”. Sin embargo, en muchos asentamientos existen situaciones “intermedias”, como son la propiedad colectiva o grupal, los derechos de ocupación, el arriendo legal privado o público, la tenencia comunitaria, el subarriendo, los permisos de ocupación transitoria y la ocupación de hecho “reconocida” o en proceso de regularización. Más precarias aun son las ocupaciones de hecho no reconocidas, la “propiedad” de lotes y viviendas generada en urbanizaciones o ventas que no se ajustan a la normativa urbana o jurídica establecida, como también los subarriendos ilegales. La anteriormente mencionada “población allegada”, que hace ocupación transitoria en viviendas, habitaciones dentro de éstas o en lotes de otros propietarios, generalmente parientes o conocidos, constituye una de las formas más inseguras de ocupación.

De acuerdo a las discusiones recientes sobre el tema de la tenencia segura, ésta no debería ser asimilada necesaria ni exclusivamente a la condición jurídica de ser propietario de la misma. Se ha sugerido, por ejemplo, que la tenencia segura implique el derecho de todos los individuos y grupos a una efectiva protección por parte del Estado, ante las erradicaciones forzadas. Desde esta perspectiva, la medición de esta condición debería incluir aspectos tales como las medidas existentes en el país contra las erradicaciones forzadas, la protección efectiva de los ciudadanos ante estas erradicaciones, la percepción que tienen los habitantes de tugurios sobre su seguridad en materia de tenencia y antecedentes concretos sobre las personas que habrían sufrido erradicaciones forzadas en los años recientes (UN-Habitat 2002; Mac Donald 2005).

La población pobre de la región ha enfrentado históricamente importantes desafíos para ocupar el suelo urbano por ser escasos los mecanismos legales para acceder de manera “regular”. Existen países que han establecido mayores exigencias en cuanto al tamaño mínimo de los lotes, la dotación de infraestructura o el equipamiento. En consecuencia, el cumplimiento de tales estándares ha elevado los precios de los terrenos condicionando las posibilidades de acceso de la población pobre al mercado formal o legal de tierra. También persisten altos costos del suelo urbano aun en aquellos países en que las normativas urbanísticas son menos exigentes.

En general, para la población pobre de la región resulta difícil comprar un terreno para instalar su vivienda, salvo que existan mecanismos de financiamiento para ese efecto. Ello ha generado desde hace décadas el recurso a las ocupaciones informales para lograr asentarse y vivir en las ciudades. En algunos países como Perú y Brasil, el mercado informal existe desde larga data, mientras que en otros como Argentina, comenzó a operar en la primera mitad del siglo pasado para luego desaparecer, hasta resurgir a fines de los setenta.

Los tipos más importantes de informalidad urbana en América Latina son la informalidad de dominio y la informalidad urbana propiamente dicha. La informalidad de dominio se expresa en múltiples formas y grados de irregularidad de ocupación de la tierra. En algunos casos la irregularidad se ha generado a partir de una ocupación directa y masiva de terrenos públicos o privados (“villas”, “favelas”, “campamentos”, “barriadas”, “asentamientos” según sea la denominación en los distintos países). En otros casos, la ocupación sucede de forma dispersa en la ciudad a través de una apropiación individual de lotes aislados a lo largo del tiempo.

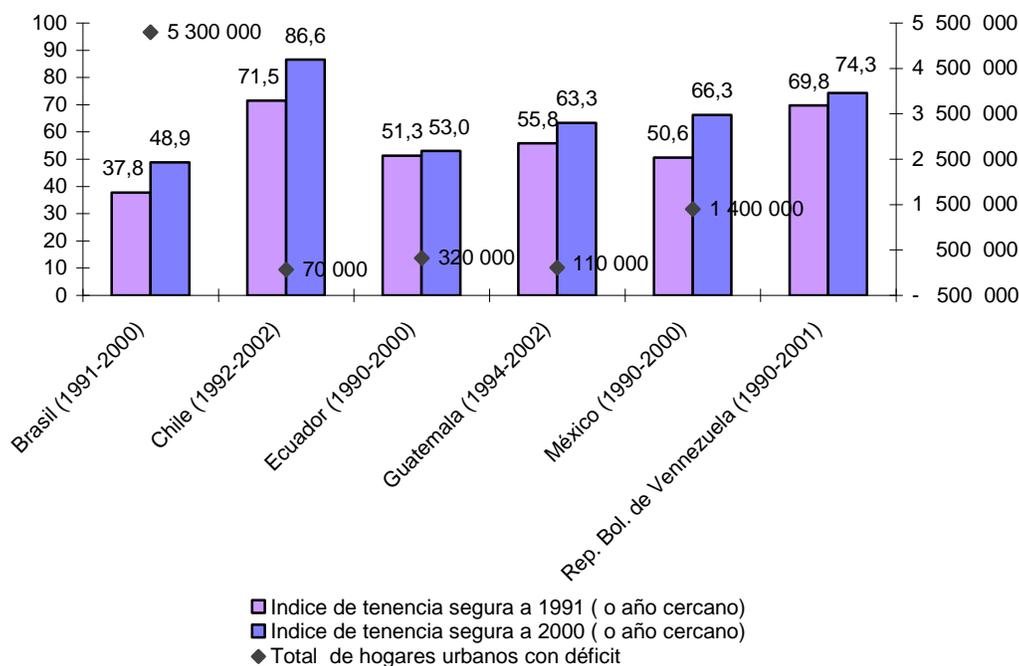
Los mercados ilegales de suelo constituyen otra fuente de informalidad de creciente importancia, se caracterizan por complejos mecanismos de producción de tierra urbana y dan

lugar a loteos clandestinos o "piratas" y a loteos irregulares²⁸. En la región se han constituido en el principal mecanismo de acceso al suelo para los sectores pobres urbanos. La experiencia señala que en los casos en que el Estado posee una política de distribución de tierra pública o cuando "legítima" ocupaciones con la provisión de servicios, se reducen las alternativas para los mercados ilegales.

Por su lado, la informalidad urbana es la que surge en las ocupaciones de tierras que no poseen las condiciones urbano-ambientales adecuadas para un uso residencial. En efecto, puede tratarse de sectores inundables por cursos de agua; terrenos contaminados por la cercanía de basurales o sitios de evacuación de desechos; lotes que no poseen infraestructura y/o que son difíciles o costosos de urbanizar o que poseen mala accesibilidad al transporte público, centros de empleo, servicios urbanos. En otros casos, se trata de terrenos demasiado pequeños para la cantidad de habitantes que los ocupan, lo que genera densidades altas, con el consiguiente hacinamiento.

En base a los censos de población y vivienda, Cecchini, Rodríguez y Simioni (2006) calcularon el "Índice de Tenencia Segura", combinando la disponibilidad de servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad), la tenencia regular (propiedad y/o arriendo) y la edificación sólida (casas, apartamentos, quintas, cuartos). Esta definición resulta más consistente con el espíritu de la meta 11 de los ODM aunque todavía lejos de su letra la cual refiere explícitamente a los tugurios en tanto asentamientos precarios.

GRÁFICO 12
INDICE DE TENENCIA SEGURA: POBLACION URBANA A LOS AÑOS 1990 Y 2000 CON
ACCESO A SERVICIOS BASICOS, TENENCIA REGULAR Y EDIFICACION SÓLIDA Y
TOTAL APROXIMADO DE HOGARES URBANOS AL 2000 CON DEFICIT EN
TODAS ESTAS DIMENSIONES
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cecchini, Rodríguez y Simioni (2006) en base a censos de población y vivienda.

²⁸ Los loteos irregulares son aquellos que fueron vendidos cuando aún les faltaba alguna de las condiciones que indica la legislación vigente, mientras que loteos clandestinos son los que nunca se han presentado ante las autoridades, para su aprobación y solo podrán ser legales a través de normas especiales.

III. Las respuestas de los gobiernos

Los cambios en los paradigmas del desarrollo que operaron en las últimas décadas en la región tienen sus efectos sobre la realidad urbana latinoamericana. El sector público ha ido asumiendo cada vez más funciones de dirección general, regulación y fiscalización, mientras disminuye su rol como proveedor directo de bienes y servicios urbanos²⁹. Los procesos de descentralización refuerzan la presencia y el desempeño de los gobiernos e instituciones subnacionales en las esferas urbana y territorial. Por su parte, el sector privado adquiere mayor relevancia en materia de inversiones en la ciudad, no sólo de tipo inmobiliaria sino en varios casos el rol de proveedor de bienes y servicios urbanos que el Estado ya no ejerce directamente.

Dicha tendencia coexiste con una percepción generalizada en diversos países de la región, de parte de actores e instituciones con competencias y protagonismo en el quehacer del desarrollo urbano y habitacional, sobre dos temas íntimamente vinculados: por un lado, la escasa interrelación que ha existido hasta principios de esta década entre las decisiones en materia de política de vivienda y las de desarrollo urbano; y por otro, la carencia a nivel de gobierno central, de una visión estratégica en materia de desarrollo territorial, urbano y habitacional para el país, con su correspondiente operacionalización a nivel de territorios subnacionales (ciudades y regiones).

Sin embargo, es conveniente destacar otra tendencia que se ha comenzado a evidenciar en algunos países de la región, particularmente Venezuela, Bolivia y Ecuador, donde el Estado ha retomado la dirección de algunas actividades de competencia pública que antes había delegado al sector privado.

Ante este escenario, una política de desarrollo urbano y habitacional que busque en los países de la región el logro del objetivo de la superación de la pobreza y la precariedad urbana, convendría, contenga al menos ciertos principios o supuestos orientadores y que constituyen

²⁹ Para profundizar el tema del rol y desempeño efectivo del sector público y del sector privado en la gestión urbana en áreas centrales en la Región es posible consultar el documento de Jordán y Carbonetti (2007) “*Agenda urbana y financiamiento de centros y centralidades en América Latina y el Caribe: una relación deficitaria*”, en Carrión, Fernando (edit.) “El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe”. FLACSO, Lincoln Institute of Land Policy – Innovar.uio, Quito, Ecuador.

también objetivos a lograr en el ámbito operativo. Como ha planteado la CEPAL en diversos foros y estudios³⁰ estos principios debieran incluir:

- *Estado promotor*: que garantice el funcionamiento eficiente de los mercados y organizaciones comunitarias, que lidere y oriente de forma más integral y más ejecutiva el desarrollo urbano y habitacional sostenible;
- *Calidad de la oferta habitacional, de infraestructura y de equipamiento*: una oferta competitiva y diversificada de vivienda con equipamiento urbano para diferentes segmentos sociales bajo una regulación adecuada;
- *Integración social*: promoción de desarrollos inmobiliarios e inversión en infraestructura pública que no profundicen la segregación o fragmenten social;
- *Gobernanza urbana*: mayor y más eficiente participación, equilibrio y cooperación entre los diferentes agentes urbanos y territoriales en el proceso de planeamiento y desarrollo de megaproyectos urbanos;
- *Oferta estratégica y sostenible de factores*: disponibilidad de tierra y financiamiento consistentes, a mediano plazo, con el logro de mayor coherencia y adecuación entre los procesos de expansión urbana y dotación de mejores redes de infraestructura y equipamiento sostenibles;
- *Coherencia estratégica y sostenible de política*: articulación entre la producción de vivienda y dotación de infraestructura y equipamiento con los objetivos económicos, sociales y ambientales del desarrollo, especialmente en las inversiones en construcción y mejoramiento del hábitat para la superación de la precariedad urbana como del acceso al crédito, la generación de empleo y mejoramiento de ingresos;
- *Diferenciación regional/territorial*: una política que atienda y capitalice la diversidad de los distintos territorios subnacionales a través de una mayor descentralización política-administrativa y la promoción de instrumentos más flexibles;
- *Cooperación público-privada*: el liderazgo y orientación integral y sostenible del desarrollo urbano y habitacional que convendría impulse el Estado se enmarca dentro de un clima y vinculación estratégica entre éste y el sector privado directa e indirectamente ligado a la dinámica de este sector.

Vinculado a la respuesta que los gobiernos deben dar, surgen además nuevos desafíos en materia de competitividad a nivel de ciudad y territorio que establecen demandas específicas de infraestructura productiva y servicios urbanos. En el plano ambiental, se han agudizado

³⁰ Para profundizar este tema se sugiere consultar los siguientes documentos:

- CEPAL (2004) “*Avances de América Latina y el Caribe hacia el desarrollo sostenible en los temas de asentamientos humanos, agua y saneamiento*”. Proceso preparatorio de la región de América Latina y el Caribe para la Duodécima sesión de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CDS 12). Distribución restringida. Santiago de Chile.
- CEPAL-MINURVI (2005) “*Informe regional de vivienda social y asentamientos humanos*”.
- Mac Donald, J. (2004) “*Pobreza y precariedad del hábitat en las ciudades de América Latina y el Caribe*”. Serie Manuales 38. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mac Donald, J. (2005) “*La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe*”. Serie Medio Ambiente y Desarrollo 117. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

paralelamente problemas diversos tales como la contaminación atmosférica, auditiva y visual, la congestión vehicular y el consumo de suelos³¹.

Dentro del citado proceso de redefinición de paradigmas y roles en la institucionalidad de la región, se debe destacar el empeño puesto a fin de abordar de manera integral la cuestión urbano-regional, con el hito de referencia histórico y programático del diseño del Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos³². Este plan, formulado en 1995, contempló la necesidad de intervenir decididamente en seis áreas temáticas: pobreza e inequidad urbana; productividad; medio ambiente urbano; gobernabilidad y participación ciudadana; eficiencia y coordinación entre políticas del hábitat y vulnerabilidad urbana a causa de desastres.

El conjunto de estas áreas temáticas plantean medidas fundamentales para impulsar un nuevo enfoque de desarrollo urbano integrando las dimensiones social, económica y ambiental desde la perspectiva de la sostenibilidad, con un especial énfasis en el combate a la pobreza y la vulnerabilidad urbana desde las etapas de la planificación y gestión de las políticas. Otras áreas temáticas, especialmente la gobernabilidad, participación y políticas urbanas eficientes, reconocen que las variables de financiamiento e institucionalidad juegan un rol clave y condicionante en el desempeño eficiente de los gobiernos en medidas y políticas que favorezcan la inclusión y equidad en las ciudades de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, es conveniente ser realista respecto a estas necesidades y líneas de acción ya que la concreción equilibrada de los enunciados integradores del Plan de Acción Regional conlleva una considerable complejidad política y técnica que no todos los países de están en condiciones de emprender, consolidar y monitorear en un mismo tiempo y con la profundidad y eficiencia deseables.

La CEPAL, durante más de dos décadas, contribuyó sustantivamente en la elaboración, ejecución y seguimiento al citado Plan Regional, en el marco del trabajo conjunto con el *Foro de Ministros y Altas Autoridades de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI)* al cual han seguido una serie de actividades de cooperación técnica regional en la misma temática, bajo distintos enfoques, proyectos y productos, pero siempre con el objetivo de alcanzar un mejoramiento integral de los asentamientos humanos en la región desde el enfoque del desarrollo sostenible³³.

A través de estas experiencias institucionales ha sido posible sistematizar una serie de lecciones aprendidas respecto al desempeño del Estado en materia de programas y estrategias en desarrollo urbano y su vinculación con la superación de la precariedad urbana. Algunas observaciones refieren a la capacidad institucional necesaria para emprender y sostener programas para superar la pobreza y la precariedad³⁴, la prioridad sectorial y el desempeño efectivo de los gobiernos en este tipo de iniciativas y, otras, son reflexiones respecto a la producción, análisis y aprovechamiento de la información estadística disponible a nivel regional.

³¹ Para profundizar los impactos ambientales en diferentes ciudades de la Región, conviene consultar los trabajos GEOCiudades del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en su sede para América Latina y el Caribe. Link: <http://www.pnuma.org/geociudades/quees-geo.htm>.

³² El Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos fue elaborado por los países de la Región con ocasión de la Reunión Regional Preparatoria para Hábitat II que tuvo lugar en Santiago de Chile en 1995, y actualizado en 2001 en Nueva York, durante el Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, para examinar la aplicación del Programa de Hábitat acordado en 1996 en Estambul. Este Plan regional se encuentra enmarcado dentro del *Foro de Ministros y Altas Autoridades de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI)*. Para más antecedentes revisar: www.minurvi.org.

³³ Otro hito fue la cooperación técnica que se desarrolló al *Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile* desde CEPAL en conjunto con la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ) con el objetivo de delinear un panorama general y bases para una futura Política Nacional de Desarrollo Urbano y Territorial de Chile.

³⁴ Especialmente el foco de atención gira alrededor de ciertas debilidades y oportunidades de marcos operativos, mecanismos de institucionalidad, de objetivos de gestión y de financiamiento de programas y proyectos.

A. Capacidad institucional de los gobiernos

Cuando se aborda el tema de las capacidades institucionales para hacer frente a determinados fenómenos, demandas y problemas, el foco de atención se encuentra en la “arquitectura” y dinámica institucional del cual disponen los gobiernos de la región a nivel nacional (central) y subnacional³⁵. Sin embargo, conviene situar dicha “arquitectura” y dinámica dentro de un breve panorama marco que identifique algunos elementos de contraste de la institucionalidad gubernamental a nivel regional.

Cetrángolo (2007) ha identificado algunas de estas condiciones que hacen las veces de restricciones a políticas o intervenciones para superar la precariedad del hábitat urbano en estos países y destaca dos elementos:

- i. En países que muestran una gran diversidad de capacidades hacia su interior conviven regiones de un elevado nivel de desarrollo y otras en situación de extrema pobreza. Este fenómeno no es otra cosa que la extrapolación a nivel territorial de la desigualdad de ingresos de los hogares, así como en los países de la región coexisten hogares cuyos ingresos son similares a los de los sectores más avanzados de los países desarrollados con otros con niveles de pobreza al nivel de las economías menos desarrolladas, “a nivel territorial sucede algo parecido, marcando una diversidad de situaciones territoriales que obliga a ser cuidadosos al diseñar políticas públicas sociales que abarquen diferentes regiones”. Este tema se enlaza fuertemente con los distintos niveles de descentralización experimentado por los países de la región determinando unas condicionantes específicas en la gestión pública subnacional (estadual y municipal) que finalmente también influyen en el nivel de prioridad otorgado al desarrollo urbano en general y a la superación de la precariedad urbana en particular, temática analizada más adelante.
- ii. Los límites impuestos por la baja presión tributaria en la región. América Latina ha tenido dificultades para cobrar impuestos y, en general, la presión suele ser menor que en países del mismo grado de desarrollo económico. Ello introduce, según Cetrángolo, una suerte de “techo” al volumen de gasto público que puede ser dirigido hacia funciones redistributivas.

En este marco, destacan algunos elementos que condicionan el “engranaje institucional interno” de los países de la región. Entre estos:

- Se observa un generalizado anacronismo institucional, funcional y operativo de las “arquitecturas” de gestión del desarrollo urbano y habitacional existentes en los países. Esta “debilidad-desafío” impide a veces visualizar los aspectos complejos de los problemas urbanos y las vinculaciones que se dan con otros fenómenos. Se ha visto que una mejoría de las intervenciones para superar la precariedad urbana requerirá, entre otros elementos, de un mejor y más profundo conocimiento de las dinámicas urbanas, una voluntad política y técnica decidida para superar intereses sectoriales particulares y una nueva –o redefinida– lógica de gerencia pública y de gestión de intereses en conflicto, que logre compatibilizar armónicamente los objetivos y necesidades propios del sector público con los del sector privado y de la sociedad civil en esta materia.

El carácter integral requerido para estos programas de intervenciones urbanas exige arreglos y mecanismos institucionales complejos e innovadores que exceden el ámbito sectorial y el gubernamental. Existe evidencia en países de la región de aplicación de diversos modelos organizativos y de gestión con “notas innovadoras” en diversos

³⁵ Municipal y regional o denominaciones homólogas en los distintos países.

elementos que componen la política pública; en este sentido destacan los que incorporan e involucran de manera decidida a la institucionalidad local, la comunidad, el sector privado grande, pequeño y mediano y las mismas organizaciones de cooperación técnica de países desarrollados de manera eficiente y sostenible en el tiempo. Sobre la base de un registro de las diversas formas institucionales existentes sería posible identificar las modalidades de gestión más convenientes para lograr una efectiva transferencia de los programas de superación de la precariedad urbana en otras ciudades y contextos, o una replicabilidad de aspectos ejemplares y exitosos de los procesos³⁶.

A pesar de constatar el mencionado anacronismo, ello no ha impedido que algunos gobiernos de la región –entre los cuales destaca Chile y Brasil– lleven adelante un conjunto de redefiniciones y reformas estratégicas y estructurales en los objetivos y valores orientadores de la política, los instrumentos de gestión y planificación y las opciones de política orientados a lograr un modelo o patrón de gestión urbana acorde con el desarrollo sostenible.

Cabe tener presente que no todos los países de América Latina y el Caribe están en condiciones de emprender, financiar y hacer un seguimiento a los desafíos que implican las reformas más o menos estructurales y la implementación del Plan de Acción Regional, debido a restricciones económicas, socioculturales, institucionales-organizativas, técnicas, entre otras.

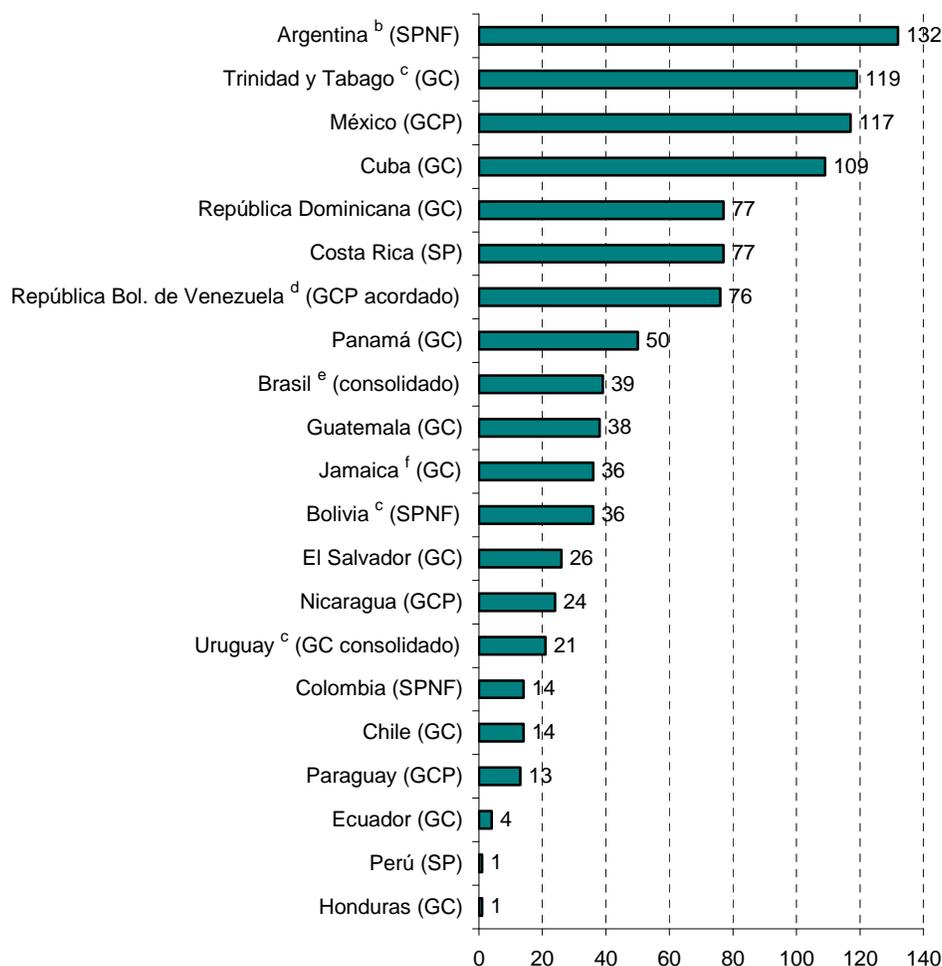
- Complementario a lo anterior, parece necesario proponer a nivel regional un examen claro sobre la prioridad asignada al desarrollo urbano en general y la superación de la precariedad del hábitat en particular, así como la lógica de las intervenciones. Por un lado, como se muestra en el siguiente gráfico, la información oficial disponible para los años 2005-2006 muestra notables diferencias entre los países de la región en los montos del gasto público social por habitante para el sector “Vivienda y servicios básicos urbanos”. Entre los que destinan más recursos a este sector destacan siete países de la región (Argentina, Trinidad y Tabago, México, Cuba, República Dominicana, Costa Rica, República Bolivariana de Venezuela)³⁷ con una asignación presupuestaria superior al promedio regional de US\$ 75 por habitante, lo que contrasta con los menos de US\$ 10 por habitante que se asignados a esta materia en Ecuador, Perú y Honduras. Aun cuando la información disponible permite tener un panorama general sobre las magnitudes del gasto por habitante para cada país, se debe tener presente que existen diferencias metodológicas y de coberturas entre los países de la región en relación al cálculo del gasto público social y gasto público total³⁸. Por otro lado, en distintos países se ha registrado que los objetivos, las estrategias, las medidas de política y los instrumentos que se utilizan no necesariamente persiguen de manera explícita y clara el logro de mejores niveles de habitabilidad y funcionalidad urbana, sea a nivel de legalidad de tenencia o de la materialidad de las viviendas, o del acceso a servicios de agua potable, saneamiento y electricidad.

³⁶ Se ha constatado además, la transformación y rediseño de programas que comenzaron con un fuerte impulso de organizaciones internacionales de cooperación técnica y que ahora con una nueva institucionalidad, mecanismos de gestión y financiamiento se aprestan a mantener de manera independiente, un cierto nivel de “sostenibilidad institucional” con impactos efectivos en la población objetivo de la política.

³⁷ En México y Trinidad y Tabago el sector “Vivienda y servicios básicos urbanos” incluye la asistencia social.

³⁸ Para mayor detalle revisar Panorama social 2007

GRÁFICO 13
GASTO PÚBLICO SOCIAL POR HABITANTE EN VIVIENDA Y OTROS AL 2005-2006^a
EN PAÍSES DE LA REGIÓN
(Dólares a precios constantes del 2000)



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial de gasto social de los países.

Nota: GG= Gobierno general; GC= Gobierno central GCP = Gobierno Central Presupuestado; SP= Sector Público; SPNF= Sector público no financiero.

^a Las cifras presentadas corresponden al promedio simple del bienio referido.

^b Incluye el gasto del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y el Gobierno Central de Buenos Aires, y de los gobiernos municipales.

^c Corresponden al año 2005.

^d Corresponde a la ley de presupuesto. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela incluye sus modificaciones al 31 de diciembre de cada año.

^e Estimación del gasto social consolidado, que incluye el gasto federal, estadual y municipal.

^f Corresponde al periodo 2004-2005.

- Por otro lado, en América Latina se presentan niveles de descentralización distinta en cuanto a los recursos públicos y autonomía para gestionar los programas orientados a superar la precariedad urbana, diversidad que se fundamenta en los diferentes sistemas de gobierno y regímenes administrativos existentes, desde países con gobierno unitario que a lo más cuentan con desconcentración presupuestaria, hasta países federados con estados y

municipios que cuentan con altos niveles de autonomía. No obstante, en buena parte de los países las funciones asociadas a precariedad urbana están asignadas a los municipios.

CUADRO 2
FUNCIONES A CARGO DE GOBIERNOS MUNICIPALES EN PAÍSES DE LA REGIÓN
VINCULADAS A LA SUPERACIÓN DE LA PRECARIEDAD URBANA

Competencia en la gestión pública	Agua y saneamiento	Vivienda	Transporte	Medio ambiente	Ordenamiento urbano y ornato
Argentina	X		X	X	X
Brasil			X		X
Chile	X	X	X	X	X
Colombia	X	X	X	X	X
Guatemala	X	X			X
Honduras	X		X		X
México	X				X
Nicaragua	X		X	X	X
Perú	X	X			
Uruguay		X			X

Fuente: Cetrángolo, Oscar (2007). (Versión preliminar) Sobre la base de estudios de casos del proyecto “Pobreza urbana”. Oficina de la Cepal en Buenos Aires.

- Considerando la escasez de recursos para otorgar al desarrollo urbano la velocidad y calidad deseada por sus promotores, se ha advertido en algunas ciudades y metrópolis de la región un importante impulso de asociación público-privada en proyectos urbanos emblemáticos en la búsqueda niveles de competitividad urbana. Esta situación no se ha dado de manera homogénea sino más bien focalizada, en desmedro de otras áreas urbanas que presentan menores niveles de “atracción” para las inversiones, lo cual no necesariamente contribuye a mejorar las condiciones de vida del conjunto de la población que se halla en hábitat precarios³⁹. En este sentido, la debilidad institucional se muestra en la falta de capacidad operativa y prospectiva de las instancias gubernamentales de la región en la búsqueda simultánea de habitabilidad, funcionalidad y competitividad en las intervenciones a nivel de objetivos, agenda, proyectos, instrumentos de gestión y plazos.
- El factor que vincula las anteriores características y que condiciona una estrategia regional conjunta e integral, es la frágil, incompleta y sectorial comprensión de los problemas urbanos. Esta característica ha impedido incorporar y “capitalizar” la valiosa información acumulada, como así también las experiencias y lecciones aprendidas de proyectos y procesos impulsados por los diferentes actores que intervienen en los subsistemas urbanos. Resulta necesaria una visión estratégica de la gestión del desarrollo urbano que pueda vincular simultáneamente los valores-objetivos de habitabilidad con los de funcionalidad previendo los impactos y externalidades que las intervenciones urbanas puedan ocasionar⁴⁰.

³⁹ Tampoco se han advertido el diseño ni la ejecución de medidas, políticas o instrumentos compensatorios a nivel territorial desde las áreas con mejores condiciones y con mayores inversiones en desarrollo urbano a otros sectores con población socialmente con menores niveles de calidad de vida.

⁴⁰ La realidad latinoamericana evidencia en la actualidad casos concretos de políticas públicas urbanas que nacidas bajo el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes, en su desempeño real han demostrado en algunos

B. Opciones de política y experiencias emblemáticas

La experiencia acumulada en materia de programas orientados a aliviar la pobreza en las ciudades acumula un bagaje importante de conocimientos y lecciones aprendidas (CEPAL, 2004), junto a un importante acopio de información sobre la pobreza y precariedad urbana. Sin embargo, estos recursos se encuentran subutilizados ya que muchas estrategias relacionadas con la superación de la precariedad urbana se diseñan en función de presupuestos, plazos electorales o administrativos y condicionantes establecidos por los organismos internacionales de financiamiento o las instituciones públicas sectoriales. Son pocas las estrategias que surgen de un análisis pormenorizado de antecedentes y datos estadísticos y de prospección de escenarios con estimaciones de impactos y externalidades.

A continuación se analizan algunas experiencias de políticas públicas implementadas en la región, poniendo especial atención en los aprendizajes generados y su replicabilidad.

1. Vivienda y precariedad del hábitat

En materia de opciones de políticas que aparecen como efectivas en el mejoramiento de la calidad habitacional y construcción de nueva vivienda en la región, se destacan los siguientes ejes:

- Provisión de nueva vivienda,
- Mejoramiento del parque público deteriorado,
- Mejoramiento de barrios consolidados,
- Mejoramiento de barrios tugurizados.

A ellos se suman los criterios y sistemas de selección de focalización, en algunos casos de considerable complejidad, pero que permiten hacer más eficiente la asignación de recursos en los sectores más pobres (Szalachman, 2000). También hay avances en algunos programas en una apertura mayor a la participación de municipios y los grupos organizados en la gestión habitacional.

En estas nuevas formas de gestión, las entidades gubernamentales sectoriales han pasado a tener un rol más bien indirecto en la ejecución de los proyectos, tarea que hoy desarrolla el sector privado; de la misma manera los mecanismos de financiamiento se han modificado. El Estado subsidia directamente a la adquisición de las viviendas por parte de los beneficiarios, mientras el sector privado se encarga de la oferta.

Algunos gobiernos de la región a través de sus políticas de vivienda social, han optado por localizar los proyectos habitacionales en zonas periféricas o sectores de bajo valor urbano, con los consecuentes riesgos de exclusión que perpetúan los círculos de pobreza urbana. Para mitigar estos efectos indeseados, algunas políticas de vivienda de interés social han contemplado medidas para reservar suelo y/o ubicar algunos conjuntos habitacionales pequeños en terrenos baldíos en zonas más céntricas.

Por otra parte se aprecia en la región una valorización creciente del suelo por medidas de densificación del tejido urbano. En este sentido, algunos países han aplicado patrones de mayor densidad y pueden exhibir experiencias interesantes que podrían ser aprovechadas en otros contextos. En general, pocas políticas de vivienda han incorporado esta tendencia con sus correspondientes exigencias, privilegiando estándares y normas urbanísticas que contribuyen a un uso extensivo del suelo urbano.

casos, impactar negativamente en las condiciones generales de la población pobre tales como en sistemas integrales de transportes y en planes de gestión habitacional.

Los programas orientados a superar la precariedad de los asentamientos humanos irregulares son relativamente recientes, tradicionalmente han sido las organizaciones no gubernamentales las que han iniciado este tipo de intervenciones, como parte de programas integrales para aliviar la pobreza en barrios precarios, tanto urbanos como rurales. Es un desafío para las entidades del sector vivienda la expansión de estas experiencias positivas para convertirlas en programas de mayor alcance y lograr que las políticas regulares de vivienda social las incorporen como actividades permanentes.

En lo que se refiere a los programas de mejoramiento habitacional, estos se han orientado, sobre todo, a suplir las carencias de los barrios y alojamientos precarios en el ámbito de la seguridad de la tenencia y en el acceso a los servicios urbanos básicos. Los programas de “regularización de dominio” abordan la informalidad o ilegalidad de la ocupación de suelos por parte de los hogares pobres que no encuentran otra manera de localizarse en la ciudad. En otros casos, tratan de corregir condiciones urbanas y de servicios de infraestructura deficitarias en determinados asentamientos. La “regularización urbano-ambiental” incluye las obras de dotación de servicios de agua, saneamiento, alumbrado y otros que sean necesarios junto al establecimiento de procedimientos de operación, mantenimiento y cobro de los servicios en los asentamientos.

De acuerdo a la experiencia, resulta conveniente realizar simultáneamente programas de regularización dominial con otro tipo de acciones de manera de incidir efectiva e integralmente sobre la precariedad del hábitat. Algunos programas implementados en tugurios han ampliado la gama de intervenciones hasta incorporar mejoras habitacionales, provisión de equipamientos urbanos, capacitación y en algunos casos el desarrollo productivo (Vukusich, 2003).

Conjuntamente con el lugar destacado que tiene la vivienda dentro del Plan de Acción Regional para los Asentamientos Humanos, así como en los ODM, la Propuesta-Estrategia de Abordaje Integral para la superación de la pobreza y la precariedad urbana (gráfico 3) y la Agenda Hábitat⁴¹ impulsada por UN-HABITAT, plantean el reconocimiento del sector vivienda como un sector elegible para el financiamiento privado. Se requieren en este sentido, desarrollar mecanismos innovadores que movilicen recursos de varias fuentes financieras tanto públicas como privadas, de organismos multilaterales y bilaterales y a niveles locales, regionales, nacionales e internacionales, junto a promover la asignación y la administración eficiente y eficaz de recursos, reconociendo que las instituciones locales involucradas en el microcrédito pueden absorber potencialmente la demanda de viviendas de los pobres. En este sentido, sería necesario activar, al menos, las siguientes acciones:

- Estimular las economías nacionales y locales para que promuevan el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, propiciando la llegada de recursos financieros (domésticos e internacionales) y la inversión privada, conjuntamente con un crecimiento del empleo y los ingresos. Esto proporcionaría una base financiera para adquirir viviendas adecuadas y el desarrollo humano sostenible de los asentamientos.
- Consolidar la capacidad fiscal y financiera de los gobiernos en todos los niveles, para desarrollar completamente las fuentes de ingresos.
- Mejorar la recaudación fiscal, particularmente en lo referente a patentes e impuestos prediales, y así aumentar la capacidad de financiamiento de programas y proyectos de superación de la pobreza y la precariedad urbana.
- Consolidar un marco regulatorio y jurídico que permita superar las fallas del mercado y facilitar las iniciativas independientes, promoviendo inversiones social y

⁴¹ UN-Hábitat (2005) “*Financing Urban Shelters*” Global Report on Human Settlements 2005. Earthscan.

ambientalmente sostenibles y animando la participación de otros actores en el financiamiento de vivienda y el desarrollo humano de los asentamientos.

- Adoptar mecanismos transparentes, oportunos, fiables y funcionales para la asignación de recursos entre los diferentes niveles del gobierno y de agentes privados.
- Fomentar la accesibilidad del mercado para las familias menos organizadas, menos informadas o excluidas, mediante la participación, proporcionando subsidios y promoviendo mecanismos apropiados del crédito y otros instrumentos para atender sus necesidades habitacionales.

Ante los complejos procesos que ocurren actualmente en el hábitat latinoamericano, se requiere introducir una visión integral que articule la gestión habitacional con las dinámicas de otros sectores, agentes y actores. Una mayor integración “vertical” en el territorio también es importante, para que políticas orientadas al mejoramiento de la calidad habitacional y construcción de nueva vivienda contribuyan a crear mejores barrios y de esta forma, atenuar la segregación y la exclusión.

En los siguientes cuadros se detallan elementos relacionados con opciones de política y experiencias implementadas en el ámbito de vivienda y precariedad del hábitat.

CUADRO 3
OPCIONES DE POLÍTICA PARA ALCANZAR EL OBJETIVO DE MEJORAR LA GESTIÓN HABITACIONAL DIRIGIDA A LOS SECTORES DE POBREZA

Objetivo específico	Opción de política
Provisión de nueva vivienda	Promover la densificación urbana y predial Integrar la vivienda social con la política urbana Mejorar la conectividad con la urbe Asegurar una mayor heterogeneidad social en los barrios residenciales Facilitar la provisión suficiente y adecuada de tierras para programas de vivienda Adecuar los estándares y considerar procesos progresivos de construcción Diferenciar la oferta con una mejor focalización Fortalecer el papel municipal como articulador entre el Estado, el sector privado y la demanda Promover sistemas de postulación adecuados Asegurar un financiamiento viable y sostenible para los hogares con combinación de inversiones públicas y privadas Favorecer la movilidad habitacional para una buena utilización del parque habitacional existente
Mejoramiento integral del parque público deteriorado	Diagnosticar problemas de proyecto y ejecución de uso Desarrollar programas focalizados Incorporar la participación de la población en sus diferentes etapas, desde la formulación hasta su implementación Incorporar la participación de los municipios y las instancias subnacionales gubernamentales en la gestión
Mejoramiento integral de barrios consolidados	Analizar y caracterizar situaciones Desarrollar programas focalizados Incorporar la participación de la población en sus diferentes etapas, desde la formulación hasta su implementación Incorporar la participación de los municipios y las instancias subnacionales gubernamentales en la gestión

CUADRO 3 (conclusión)

Objetivo específico	Opción de política
Mejoramiento de barrios tugurizados	<p>Facilitar la inclusión y la conectividad con el resto del urbe</p> <p>Promover la integralidad de la intervención: distintas combinaciones de intervenciones (vivienda, servicios, urbanización, empleo, comunitario, educación y salud) y sus implicancias técnicas</p> <p>Incorporar en la implementación la perspectiva de la construcción social del hábitat</p> <p>Considerar instrumentos operacionales de programas y proyectos: banco de materiales, microcrédito, articulación de actores (municipio, instancias subnacionales gubernamentales, ONG's, comunidades, nacional, privados, internacionales, otros)</p> <p>Promover la articulación de las intervenciones sectoriales en los barrios</p> <p>Incorporar la evaluación de impacto ambiental</p>

Fuente: "Proyecto Pobreza Urbana: Estrategias Orientadas a la Acción para los Gobiernos e Instituciones Municipales de América Latina y el Caribe". División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sitio web: <http://www.cepal.org/pobrezaurbana>.

CUADRO 4
VIVIENDA Y PRECARIEDAD DEL HABITAT: ALGUNAS
EXPERIENCIAS IDENTIFICADAS EN LA REGIÓN

País	Intervenciones - experiencias
Argentina	<p>El Programa de Mejoramientos de Barrios (PROMEBA), con el objeto de lograr una mayor integración entre las distintas áreas urbanas que involucran a los asentamientos, ha trabajado en la conexión de infraestructura y servicios. En efecto, en los casos de relocalización total por riesgo, se ha mejorado la conectividad a través de nexos viales y peatonales, transporte público, y una mejor organización de recolección de residuos. Los nexos mencionados vinculan los nuevos asentamientos con los centros de salud y el entorno, mientras los espacios públicos integran a los barrios vecinos.</p> <p>El Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir", interviene en barrios consolidados, entregando infraestructura urbana indispensable y mejoramientos a través de refacción, ampliación o terminación de las viviendas construidas con materiales no precarios y en terrenos propios, con especial énfasis en mejoras de los locales y servicios sanitarios.</p> <p>El Programa Rosario Hábitat se ocupa del mejoramiento de los asentamientos irregulares de la ciudad de Rosario, con una serie de acciones integradas, entre las cuales se encuentra el mejoramiento habitacional, con construcción parcial o total del baño con instalaciones (cloacas, agua, luz, gas), artefactos sanitarios, grifería, con conexiones para cocina y lavadero. Para la reconstrucción parcial de vivienda, el Programa provee de una canasta de materiales a fin de reconstruir partes de la vivienda. Además contempla la construcción de una solución habitacional mínima, en el caso de reubicación dentro del mismo asentamiento, y la provisión de infraestructura básica, equipamiento comunitario, fortalecimiento de las redes sociales y generación de trabajo e ingresos.</p> <p>Para mitigar los efectos indeseados de localizaciones de vivienda social en zonas periféricas o de escaso valor urbano, algunas políticas de vivienda eligen intervenir exclusivamente en barrios consolidados, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Programa Federal de mejoramiento de Vivienda "Mejor Vivir", que pone como exigencia de acceso al programa poseer una vivienda en terreno propio. • El Programa Rosario Hábitat, que descarta la idea de erradicación de los barrios informales y, en su lugar, plantea la propuesta de trabajar en la transformación de los asentamientos en barrios estables, mediante refuerzo de redes físicas y sociales, los barrios se conectan a la trama urbana a través de la apertura de calles y la conexión a todas las redes de servicios de infraestructura.

CUADRO 4 (continuación)

País	Intervenciones - experiencias
Bolivia	<p>El Programa de Financiamiento de Vivienda (PFV) se ocupa sólo de mecanismos financieros, apoyando el acceso a nueva vivienda a través de la entrega de un subsidio parcial del valor de la cuota inicial, ya sea por construcción o compra. Además, como requerimiento para su implementación, el PFV requiere de la aplicación de la Norma Urbana Básica, o sea, condiciones para otorgar la aptitud de uso al suelo en los asentamientos humanos concentrados, y de la Norma Técnica de Vivienda, que reglamenta los procesos de producción de soluciones habitacionales considerando estándares mínimos en función del logro del bienestar y mejores condiciones de vida.</p> <p>En los Subprogramas Solidarios de Vivienda Saludable y Social Productiva, se prevé la mejora de construcciones precarias de madera o tapias de barro, y la introducción de módulos de baños y cocina. Además incluye la participación de los beneficiarios a través de acciones de capacitación en autoconstrucción y albañilería y educación para el mejor uso de la vivienda. De esta manera, al tener conocimiento, los habitantes logran el mejoramiento y la ampliación progresiva de la vivienda. En el mismo Programa, el Subprograma Financiero– Fondo Rotatorio entrega micro créditos, con subsidio a la tasa de interés, para la mejora de viviendas en áreas urbanas de más de 5.000 habitantes.</p> <p>El Subprograma Subsidio Parcial a Cuota Inicial, se fundamenta en la idea que una mejor integración urbana entre grupos sociales se puede alcanzar a través de la diferenciación de la oferta que dispone de diferentes tipos de subsidios en relación a beneficiarios de diferentes clases sociales.</p>
Chile	<p>El Programa Fondo Solidario de Vivienda (FSV), prevé una gama amplia de intervenciones, entre las cuales se encuentran la creación de nuevos conjuntos de vivienda, a través de la adquisición de viviendas nuevas, la construcción de vivienda en nuevos terrenos (85% de las soluciones) o en el mismo sitio en que las familias residen. El Programa provee un subsidio del 70% destinado a la construcción de la vivienda y del 30% a la compra del terreno y su urbanización. Además el reglamento establece que en el caso de nuevas construcciones de uno o más pisos, el Permiso de Edificación, a que están sometidos los proyectos, debe contemplar una futura ampliación hasta alcanzar una superficie edificada de al menos 50 m.</p> <p>El Programa establece siete tipologías de soluciones habitacionales, de las cuales cinco están referidas a potenciar la densificación urbana de predios existentes: a) Densificación Predial, b) Construcción de Viviendas en el mismo sitio en que residen las familias, c) Adquisición de Viviendas Usadas, d) Adquisición y Rehabilitación de Viviendas en Cites, e) Adquisición, Rehabilitación y Subdivisión de Edificios Antiguos para convertirlos en viviendas.</p> <p>En el Programa el Estado entrega un subsidio correspondiente al 96% de la inversión, mientras el restante 4% corresponde al aporte del ahorro de las familias postulantes. No se considera la participación del sistema privado de inversiones en el financiamiento. No obstante el Programa considera otros aportes que pueden provenir de fuentes públicas o privadas (municipios, fundaciones, corporaciones), que complementan el financiamiento del proyecto y que se adicionan a los montos de ahorro y subsidio. Por su lado, el Municipio actúa directamente a través de sus Oficinas de Vivienda en la difusión y organización de la demanda y como patrocinador de los grupos postulantes. Esta apertura y coordinación con el sector municipal logra también una mejor articulación de inversiones públicas y privadas en el sistema de financiamiento.</p> <p>Los proyectos del Programa tienden a potenciar la densificación urbana de predios existentes en zonas urbanas consolidadas con el objeto de que existan mayores posibilidades de crear vínculos con grupos de diversas estratificaciones sociales.</p>
República Dominicana	<p>El Programa de Subsidio Habitacional entrega un subsidio en forma de Bono Monetizado y Bono Tierra, para completar el pago inicial de una vivienda construida y financiada por el sector privado, ofrecida en tres tipologías en base al nivel de ingreso del beneficiario. Al mismo tiempo, se preocupa de la provisión de terreno suficiente para la construcción aproximada de 200.000 viviendas sociales.</p> <p>El Programa que tiene como objetivo lograr una mayor integración de los barrios con las distintas áreas urbanas, trabajando en la conexión de infraestructura y servicios, considera para la ubicación de los proyectos de construcción, la conexión vial con el resto de la ciudad como una de las condiciones primarias.</p>
México	<p>I Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa” de México provee subsidios para la ampliación y el mejoramiento físico de vivienda urbana y suburbana y programas de difusión para orientar a que las familias mantengan y conserven en forma adecuada sus viviendas. Generalmente busca la participación de los habitantes a través de la organización de las familias para mano de obra y apoyo mutuo. En el Programa, el financiamiento se basa en el ahorro que pone el beneficiario, un subsidio bipartito (subsidio federal y local) y, ocasionalmente, se puede complementar con crédito a través de algún intermediario financiero.</p>

CUADRO 4 (conclusión)

País	Intervenciones - experiencias
Paraguay	<p>El Programa Mejoramiento de la Comunidad, se ocupa tanto de la entrega de nuevas viviendas como de la regularización de barrios informales, a través del mejoramiento de viviendas, infraestructura, servicios básicos, espacios de producción comunitaria y regularización de tenencia de los terrenos. En el Programa los municipios se vuelven los articuladores entre el Estado y la demanda y el sector privado, ocupándose principalmente de la provisión de terreno para la implementación del proyecto.</p> <p>El Programa de Redescuentos de Créditos Hipotecarios se ocupa de la construcción de viviendas, entre 60 y 90 metros cuadrados, facilitando la operación por medio de la entrega de créditos hipotecarios y redescuentos de la hipoteca. Las Instituciones Intermediarias de Financiamientos (IIF), que representan el sector privado, financian la construcción de las viviendas y conceden los créditos hipotecarios a los beneficiarios finales. A fin de promover dichos créditos, el sector público, en este caso el Consejo Nacional de la Vivienda y del Banco Nacional de la Vivienda (CONAVI/BNV), otorga a las IIF calificadas, líneas de créditos para el redescuento de dichas hipotecas.</p> <p>El Programa de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua de Paraguay, tiene como objetivo constatar la viabilidad global (económica, financiera, técnica, social y cultural) de un modelo cooperativo de vivienda replicable, basado en la experiencia positiva de autogestión cooperativa y ayuda mutua, en materia de hábitat de otros países. Son las cooperativas las que compran los materiales, contratan la mano de obra especializada, toman todas las decisiones, organizan talleres de capacitación, actividad sociales y se encargan de la recolección de basura. El Programa prevé la construcción de un barrio con 300 viviendas, con una densificación de las familias en lotes de 200 metros cuadrados, lo que es considerado adecuado en Paraguay. Están previstos también barrios cooperativos productivos sustentables, espacios públicos y productivos. Las viviendas entregadas son unifamiliares y miden 70 metros cuadrados, de uno a tres dormitorios, e incluyen cocina, baño, agua corriente, sitio para lavar ropa y comedor. En este Programa son los mismos beneficiarios, en forma de cooperativas, los que se preocupan de la gestión, realización y manutención del proyecto. Se exige un aporte, acorde con los ingresos del solicitante, previo al crédito hipotecario. La experiencia señala que las familias ahorran en promedio un salario mínimo (180 dólares) antes de acceder al crédito hipotecario, pagando cuotas mensuales de aproximadamente 4% del salario mínimo.</p>

Fuente: “Proyecto Pobreza Urbana: Estrategias Orientadas a la Acción para los Gobiernos e Instituciones Municipales de América Latina y el Caribe”. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sitio web: <http://www.cepal.org/pobrezaurbana>.

2. Acceso a servicios básicos: agua, saneamiento y electricidad

Para una mejor provisión y acceso de servicios básicos de infraestructura, orientada a la población de menos recursos, se destacan las siguientes medidas de política prioritaria:

- Incorporar las necesidades de los sectores de escasos recursos en la provisión del agua y saneamiento;
- Asegurar la continuidad y sostenibilidad del servicio de agua y saneamiento;
- Proporcionar servicios de agua y saneamiento dentro de las acciones de mejoramiento barrial en tugurios;
- Mejorar el manejo de desechos sólidos.

La mayoría de las experiencias o propuestas exitosas desarrolladas en la región para favorecer a los pobres urbanos en el acceso a servicios básicos e infraestructura, en un contexto de alta privatización de servicios, incluyen: la participación de las comunidades durante el proceso de privatización, información oportuna a los grupos de bajos ingresos, medidas para favorecer una gestión equitativa, la inclusión de los barrios pobres en el diseño de los contratos y la flexibilización de estándares (CEPAL-MINURVI, 2005).

En los últimos años, a medida que la demanda por servicios básicos fue creciendo mucho más rápido que la capacidad de respuesta de los sistemas públicos convencionales, se hizo

necesario buscar nuevas fuentes de recursos e introducir criterios de eficiencia en la gestión de los servicios, creando un tipo de gestión integrada⁴². Asimismo, a raíz de algunas experiencias, se ha reconocido que es posible asignar ciertas funciones a actores privados con el objetivo de garantizar la eficiencia económica o para complementar la capacidad financiera y de gestión de algunos municipios. Sin embargo, el carácter público de los servicios urbanos debería motivar y justificar un cuidado especial en los modelos de cogestión a implementar para que no solamente se procure una rentabilidad económica sino además se considere la dimensión social (con especial foco en los más pobres) y la ambiental.

En este sentido, un desafío central para proveer suficientes servicios a los pobres urbanos es el diseño de mecanismos financieros y subsidios, que hagan operables y accesibles los servicios, dado que para los grupos de menores ingresos es difícil afrontar los cobros de conexión y de consumo, que pueden ser significativamente altos en especial para asentamientos no planificados en localizaciones alejadas. Por esta razón, se requiere de alternativas en cuanto a modalidades de pago y cobro y la negociación con las empresas de servicios de condiciones de conexión para atender a los tugurios. Ampliar el acceso de los pobres urbanos a los servicios básicos, particularmente en las ciudades medianas y pequeñas, supone efectuar importantes inversiones en infraestructura, tanto para extender las redes de provisión de infraestructura como para gestionar sostenible y eficientemente los desechos. Los costos de estas inversiones exceden con creces las posibilidades reales financieras de los municipios y es probable que los habitantes de barrios precarios no puedan afrontar tarifas comerciales que permitan recuperar estas inversiones y los costos de operación. Un desafío central para proveer suficientes servicios a los pobres urbanos es, por lo tanto, el diseño de mecanismos financieros y subsidios que los hagan viables y sostenibles (Peña y Solanes, 2002).

Otro aspecto importante dentro de la temática, y que puede contribuir a superar los desafíos indicados respecto al impacto económico en los sectores pobres, es la aplicación de tecnología alternativa en la ejecución de este tipo de obras, que puedan facilitar tanto la intervención como la mantención, bajar los costos de ejecución, responder de manera eficiente a situaciones de emergencia dadas por topografía y/o falta de planificación a la vez de contribuir a la creación y promoción del empleo de mano de obra local⁴³.

No obstante la variada gama de experiencias verificadas en la región, para mejorar el acceso a los servicios de la población de menos recursos, conviene se activen acciones a futuro dirigidas a:

- Incluir el tema sanitario en las prioridades de la política nacional,
- Aplicar el criterio de acceso universal a los servicios de agua y saneamiento,
- Garantizar tarifas que cubran costos y sistema de subsidios que posibiliten el acceso a los servicios de los sectores urbanos más pobres (conexión y consumo),
- Gestionar con carácter de urgencia la obligación de ampliar legalmente la cobertura de los servicios a las zonas tugurizadas,
- Sensibilizar la población a través de programas educacionales,
- Apoyar el trabajo comunitario a nivel de barrio,
- Aplicar tecnologías alternativas más económicas, por contar con la mano de obra de la población.

⁴² Ver Programa PROMEBA de Argentina.

⁴³ Ver Programa FUNDASAL de El Salvador.

El BID (2006) ha identificado la necesidad de incrementar la provisión, por parte del sector privado, de los servicios de infraestructura sanitaria y equipamiento social destinados a familias de bajos ingresos. En dicha dinámica, los diferentes gobiernos de la región deben promover la asociación con agrupaciones empresariales y la sociedad civil y, así, construir alianzas público-privadas a fin de mejorar la capacidad de prestar servicio para los sectores de bajos ingresos. A este respecto, algunas de las tareas consideradas en la región son:

- Proveer asistencia técnica a pequeños urbanizadores y firmas constructoras del sector PYME (pequeña y mediana empresa) para que desarrollen productos y servicios para el mercado de la vivienda e infraestructura básica dirigida a los sectores de bajos ingresos;
- Desarrollar capacidades en asociaciones del sector privado e instituciones de capacitación a fin de aumentar la competencia e idoneidad de los trabajadores que realizan obras de esta naturaleza mediante sistemas de autoconstrucción o se desempeñan en las PYMEs del sector construcción;
- Promocionar y difundir los nuevos conocimientos sobre estudios de construcción aplicados para el sector privado y fomentar los flujos de información sobre el nivel de actividad y resultados obtenidos por este tipo de actividades productivas dirigidas a prestamistas, aseguradores y empresarios;
- Trabajar con el sector privado para definir oportunidades de negocios derivadas de la transición de las empresas públicas de infraestructura. Especialmente conviene definir diferentes modalidades de vinculación del sector privado en el desarrollo de infraestructura y provisión de servicios.

En los siguientes cuadros se detallan elementos relacionados con opciones de política y experiencias implementadas en el ámbito de los servicios urbanos básicos.

CUADRO 5
OPCIONES DE POLÍTICA PARA ALCANZAR EL OBJETIVO DE PROPORCIONAR
MAYOR EQUIDAD EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS URBANOS PARA
LOS SECTORES POBRES URBANOS

Objetivo específico	Opción de política
Incorporar las necesidades de los sectores de escasos recursos en la provisión del agua y saneamiento	<p>Asegurar inversiones para la provisión a los sectores de escasos recursos (por ejemplo, diseño e implementación de sistemas de contratos con estipulaciones especiales que incorporen evaluación pro pobre o con identificación de impactos y externalidades que pudiesen afectar a estos sectores poblacionales)</p> <p>Para las extensiones de las redes, utilizar distintos mecanismos e instrumentos: i) tecnología y estándares adecuados; ii) micro-crédito, mano de obra provista desde el mismo barrio, provisión y resguardo de materiales bajo una lógica de trabajo colectivo; iii) subsidios; iv) diferenciar modalidades de pago y de cobro (por ejemplo, medidores colectivos) y v) monitoreo, vigilancia y mantención por parte de la ciudadanía</p> <p>Capacitación para el correcto uso y mantención de la infraestructura y respecto al uso sostenible del recurso agua</p>
Asegurar la continuidad y sostenibilidad del servicio de agua y saneamiento	<p>Gestión integrada del recurso agua</p> <p>Organización sectorial adecuada y equilibrada</p> <p>Asegurar una gestión eficiente de las empresas que proveen los servicios de agua y saneamiento (sean éstas públicas o privadas) que incorpore la recuperación de costos</p> <p>Buscar partnerships en la provisión de los servicios</p> <p>Garantizar la continuidad de servicio a los sectores pobres en el tiempo (mecanismos de subsidios para el pago del servicio en situaciones de emergencia e indigencia)</p>
Dotación de servicios de agua y saneamiento en las iniciativas de mejoramiento barrial en tugurios	<p>Utilizar tecnologías apropiadas y adecuar la normativa</p> <p>Negociar condiciones de conexión con las empresas de servicio</p> <p>Considerar instrumentos operacionales de programas y proyectos: participación, microcrédito y la articulación e involucramiento efectivo de actores (municipio, instancias subnacionales gubernamentales, ongs, comunidades, privados)</p> <p>Promocionar pequeños y medianos proveedores de servicios urbanos analizando la viabilidad de entrega eficiente de los servicios y promocionando su incorporación y/o prestación de servicios a las empresas privadas ya existentes (Complementariedad y cooperación en vez de competencia)</p>
Equipamiento comunitario (educación, salud, seguridad, accesibilidad, otros)	<p>Ejecutar proyectos barriales de construcción y habilitación de establecimientos educacionales y de salud de acuerdo a índices de accesibilidad y cobertura</p> <p>Programas específicos para la seguridad alimentaria especialmente la niñez y la infancia</p> <p>Promover la calidad y una gestión eficiente de la educación y salud las mismas a partir de esquemas descentralizados de gestión</p> <p>Promover programas de inserción laboral y capacitación como instrumentos de cohesión social y aumento de la seguridad barrial</p>
Mejorar el manejo de desechos sólidos	<p>Promover la acción de empresas privadas o autogestionadas en el manejo</p> <p>Promover la participación de la comunidad en el manejo y control</p> <p>Desarrollar, ejecutar y monitorear programas de educación ambiental.</p>

Fuente: “Proyecto Pobreza Urbana: Estrategias Orientadas a la Acción para los Gobiernos e Instituciones Municipales de América Latina y el Caribe”. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sitio web: <http://www.cepal.org/pobrezaurbana>.

CUADRO 6
SERVICIOS URBANOS BASICOS: ALGUNAS EXPERIENCIAS
IDENTIFICADAS EN LA REGIÓN

País	Intervenciones - experiencias
Argentina	<p>El Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Noreste Argentino (PROSOFA) cuenta con componentes de: i) promoción y fortalecimiento de capacidades para la participación, organización y control social; ii) capacitación para el buen uso y mantenimiento de las obras construidas y los servicios instalados; iii) gestión participativa y asociada de los proyectos en todas sus etapas; iv) adecuada operación y mantenimiento de las obras y provisión de los servicios; v) prácticas de higiene apropiadas. El Programa destina el 80% de su inversión al saneamiento básico, lo que incluye intervención en los sistemas de agua potable domiciliarios y comunitarios, en los sistemas individuales de eliminación de excretas, en la construcción de baños y núcleos húmedos, y en sistemas de tratamiento individuales y/o comunitarios de aguas servidas, como plantas de tratamientos con filtros biológicos. Estas mejoras son acompañadas por obras de equipamiento, de salud y de tipo comunitario, que ocupan las inversiones restantes.</p> <p>En el programa ha sido clave la estrategia de asociatividad entre actores en la formulación, ejecución, operación y mantención de los proyectos que se financian. El Programa subsidia obras y equipamientos a empresas proveedoras de servicios, cooperativas, ONG, Ministerios Provinciales, Gobiernos Municipales, y Entes Reguladores. La operación y mantenimiento no están incluidos en el financiamiento, por lo que desde el inicio del proyecto se identifican, a partir de acuerdos con los actores claves, las actividades y recursos que cada uno de ellos debe aportar para garantizar el funcionamiento. Por otra parte, procura fortalecer las capacidades de la población para ejercer el control de los compromisos asumidos por los diferentes actores.</p> <p>Respecto al impacto de las tarifas en los grupos poblacionales pobres, las tarifas sociales o diferenciales, las modalidades de pago y cobro específicos para los sectores pobres son algunos de los beneficios claves que se esperan obtener como resultado de la negociación entre los diferentes actores. Algunas empresas, cooperativas y organismos provinciales ya están aplicando modalidades de tarifas sociales para poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad social.</p> <p>El Programa Rosario Hábitat, realiza mejoramientos en infraestructura, como redes de agua corriente, desagües cloacales y pluviales, electricidad, alumbrado y gas, conjuntamente a obras de protección ambiental, mejoramientos en la red vial y habitacionales. También entrega paqueteros cada dos viviendas y cestos para residuos para el espacio público.</p> <p>El Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA) las obras y el equipamiento se financian por medio de subsidios no reembolsables, entregados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, directamente al contratista de la obra, una vez aprobados los certificados de avances por los entes locales y por el personal responsable de la ejecución del programa en las provincias.</p> <p>El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), es un programa federal, cuya formulación y ejecución es descentralizada a través de provincias y municipios, con sus respectivas Unidades Ejecutoras Provinciales y Municipales. Los proyectos requieren para su diseño y materialización de la acción coordinada de diversos organismos y entidades sectoriales a escala local. El Programa financia la provisión y colocación de cestos domiciliarios y contenedores en espacios públicos. Conjuntamente con el mejoramiento del manejo de desechos sólidos, desarrolla un programa de educación ambiental, que se ejecuta a través del Plan de Intervención Ambiental, y que provee instrucción respecto del manejo de residuos sólidos domiciliarios, chatarra y otros, en lotes y en espacio público.</p> <p>Respecto a las posibilidades de los grupos de menores recursos para afrontar las tarifas, el PROMEBA opera como <i>facilitador</i>, para que las empresas prestatarias apliquen una tarifa social y los organismos estatales otorguen subsidios al consumo para familias indigentes y, adicionalmente, como <i>garante</i> por la conexión de los servicios en los tugurios.</p>

CUADRO 6 (conclusión)

País	Intervenciones - experiencias
Bolivia	El Subprograma de Mejoramiento de Barrios en donde los recursos para los proyectos provienen en un 70% de transferencias no reembolsables del BID y del Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV) y en un 30% de aporte local (municipio o comunidad). Se utiliza el subsidio no reembolsable para financiar el costo de las conexiones domiciliarias. El Programa opera como facilitador para que las empresas prestatarias apliquen una tarifa social y los organismos estatales otorguen subsidios al consumo para familias indigentes, y también como garante por la conexión de los servicios en los tugurios.
El Salvador	El Programa de rehabilitación y mejoramiento de asentamientos humanos marginales de las áreas urbanas en situaciones de ausencia de servicios sanitarios de El Salvador, realizado por FUNDASAL , busca soluciones tecnológicas alternativas usando alcantarillado de pequeño diámetro y poca profundidad (ADP/PP). La ventaja de esta tipología alternativa es contar con una tecnología que resulta adecuada dadas las características topográficas de los barrios y su bajo costo de instalación, operación y mantención. Estos tipos de intervenciones requieren de un componente de capacitación y educación de la población usuaria, para garantizar su adecuado funcionamiento y mantención que al mismo tiempo asegure la continuidad y sostenibilidad de los proyectos. FUNDASAL se encarga durante cinco años de la concientización y capacitación de la población para el uso y la mantención del sistema de alcantarillado alternativo. Además, durante la ejecución de las obras, se aplican mecanismos de participación como los de "ayuda mutua" y esfuerzo propio, se trabaja con mano de obra comunal, con poca o ninguna calificación, y se forman equipos y reuniones informativas para los mismos.
Brasil	Respecto a la consideración de los grupos de menores recursos, la Sociedad Abastecimiento de Agua e Saneamiento (SANASA) , en Brasil, cuenta con un sistema de subsidios cruzados, partiendo del principio que el contaminador paga. Así, las industrias que contaminan los recursos naturales pagan una tarifa mayor, que subsidia la tarifa social más baja, y de esta forma se garantiza la capacidad de pago de la población de menores recursos. Las tarifas sociales o diferenciales, las modalidades de pago y cobro específicos para los sectores pobres son algunos de los beneficios claves que se espera obtener como resultado de la negociación entre los diferentes actores. Algunas empresas, cooperativas y organismos provinciales ya están aplicando modalidades de tarifas sociales para poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

Fuente: "Proyecto Pobreza Urbana: Estrategias Orientadas a la Acción para los Gobiernos e Instituciones Municipales de América Latina y el Caribe". División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sitio web: <http://www.cepal.org/pobrezaurbana>.

3. Acceso a la tenencia segura

Respecto a la producción y mejoramiento del acceso al suelo se han identificado dos áreas de políticas prioritarias:

- Mejorar la seguridad de la tenencia,
- Desarrollar políticas en relación con la oferta de suelo urbano para sectores de escasos recursos, para responder a la demanda social de acceso al suelo y para prevenir el fenómeno de la ocupación ilegal de suelo.

Los esfuerzos realizados en la región para facilitar que la población pobre pueda acceder de manera adecuada a la tierra urbana han sido esporádicos e insuficientes. Tanto las políticas de regularización dominial como las de oferta de suelo urbano muestran logros y también limitaciones, cuyo análisis permite desarrollar algunas propuestas para mejorar los procesos de implementación de nuevos programas.

El llamado “submercado de tierras” para los pobres urbanos está escasamente regulado en los países⁴⁴. Se ha constatado que algunos gobiernos no se han definido claramente respecto al tema de los comercializadores clandestinos o irregulares de la tierra, en ocasiones ha existido permisividad, en otros casos se los sanciona. A pesar de que algunos países legislan para prohibir las invasiones, les resulta difícil finalmente aplicar las sanciones que esta legislación establece, ante las presiones políticas y sociales⁴⁵ (Mac Donald, 2005).

Respecto a los programas de regularización, en la mayoría de los países no se dispone de políticas que impacten positivamente sobre el mercado legal de tierras para permitir un acceso oportuno de los pobres urbanos. Esto provoca que las políticas estatales se vean obligadas a actuar “a posteriori” sobre los procesos de informalidad. En la región se implementan desde hace varias décadas políticas para regularizar la informalidad. La población que participa en ellas confía que la regularización le significará, por un lado, seguridad de permanencia, reconocimiento de su propiedad e inversión y, por otro, posibilidades de incorporarse al mercado formal del suelo y la vivienda. En la mayoría de los países, se ejecutan sobre todo en tierras fiscales, ya que cuando se trata de tierra privada los procesos resultan más costosos y complejos.

Los programas de regularización que han estado integrados a políticas de desarrollo urbano ambiental, resultan más adecuados para planificar y construir la ciudad en su conjunto. En este sentido, conviene evitar la regularización jurídica de lotes que se ubican en zonas de riesgo, ya que en estos casos, la regularización dominial y urbana resultan contradictorias⁴⁶. De hecho el desarrollo de los proyectos más completos incluye también la elaboración de mapas de riesgo, estudios para ordenar el uso de suelo con criterios de prevención de riesgos, acciones de sensibilización de las comunidades y obras civiles para la mitigación, junto a la adquisición de suelo para la reubicación de familias asentadas en zonas de riesgo no mitigable.

Han sido exitosos también los programas que complementan su articulación con programas de crédito o subsidios para construir y mejorar las viviendas de los asentamientos, así como con programas de desarrollo productivo que favorecen la generación de empleo para la población objeto de dichos programas. Una integración de diferentes ejes como los mencionados resulta fundamental y estratégica para lograr resultados mejores y sostenibles. Sin embargo, los programas integrales no son muy numerosos en la región, siendo más comunes los que tienen solamente el componente de regularización dominial. Uno de los principales desafíos de las políticas de regularización dominial para el futuro es lograr que éstas aumenten su escasa cobertura frente a la masiva informalidad urbana.

Para que estas políticas sean más eficientes, se necesita que al mismo tiempo se fortalezcan los instrumentos de planeación y gestión, se actualice el sistema catastral y se cuente con un sistema de información sobre el mercado de la tierra, abierto y transparente. La complejidad de los trámites y los largos tiempos de actuación son los obstáculos principales para el buen éxito de los programas, por lo que a su vez, resulta clave simplificar el sistema de regulación dominial. (Simioni, D. y Szalachman, R., 2007).

⁴⁴ Por ejemplo, en Argentina, hasta la década de 1970, la producción de tierra y la comercialización estaban sujetas a exigencias mínimas para transformar tierra rural en urbana. Bajos precios de producción, expectativas moderadas de rentabilidad y una política estatal de comercialización se tradujeron en precios de la tierra que se ajustaban a los ingresos de la población pobre, garantizando la accesibilidad al suelo. En Brasil, la cantidad de población asentada informalmente obligó en 1979 a modificar las normas urbanas sobre tamaño e infraestructura exigible de los lotes para permitir el acceso por parte de la población pobre, sin lograr reducir los procesos de ocupación, ya que para muchas familias persistieron problemas socioeconómicos para solventar los costos del acceso al suelo.

⁴⁵ Por ejemplo, en Perú la legislación de 1961 prohibió nuevas invasiones, pero terminó aceptándolas por medio de indultos por las restringidas posibilidades existentes para construir Urbanizaciones Populares de Interés Social.

⁴⁶ Herzer H. M., Clichevsky, N. Las inundaciones en Buenos Aires (versión preliminar), Seminario Internacional: Inundaciones en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 15 y 16 de julio de 1999, Convenio FADU-UBA (Ugycamba) – BANCO MUNDIAL (Programa Disaster Management Facility).

La experiencia regional indica que los programas que se han implementado para facilitar el acceso al suelo por parte de los pobres urbanos se orientan más a solucionar problemas derivados de la informalidad que a prevenir su ocurrencia con logros parciales y en algunos casos hasta negativos⁴⁷. Ello se debe tanto a restricciones de recursos como a ciertos diseños de programas que no consideran los diversos aspectos de la compleja realidad de los asentamientos informales latinoamericanos.

Con relación a los productos y procesos, los programas que se han puesto en marcha entregan productos diferentes según la naturaleza de la regularización. Los programas de regularización dominial implican menores costos unitarios que la regularización urbana y tienen una alta rentabilidad política. Se considera actualmente que la regularización del dominio debe ir acompañada por otras acciones de apoyo financiero e institucional si se desea conseguir una inserción urbana efectiva de los beneficiarios. La potencial utilización de la propiedad como garantía para acceder al crédito también se considera un elemento importante. En cuanto a la cobertura de estos programas, sólo existen datos sistematizados para algunos casos de legalización masiva. Los programas más exitosos en términos cuantitativos se encuentran en Perú y México⁴⁸ (Mac Donald, 2005).

Las formas en que los beneficiarios compran la tierra varían según el país, e incluso entre ciudades de un mismo país; desde los precios de venta simbólicos con un alto subsidio estatal a las valuaciones catastrales más o menos actualizadas, hasta valores cercanos a los precios de mercado⁴⁹. Los programas en general intentan arribar a costos de la tierra que resulten accesibles a la población con restricciones económicas. Particularmente en el caso de programas integrales que exceden la sola regularización dominial, resulta necesario aplicar subsidios para evitar que las soluciones puedan llegar a ser económicamente contraproducentes para la población.

Se han aplicado también diversos mecanismos de financiamiento. En algunos casos se ha empleado un criterio uniforme que ha presentado problemas cuando excluye del programa a potenciales beneficiarios o, posteriormente cuando deviene en el desalojo y remate del terreno, éste se constituye una garantía de la deuda. En los casos en que la cuota a pagar por el terreno no se ajusta a las posibilidades o a la disponibilidad a pagar, la morosidad de pago puede ser muy alta y por lo tanto un obstáculo para la replicabilidad de los programas. Por ello, se prefiere actualmente establecer una demanda segmentada según las posibilidades de pago de los hogares y aplicar subsidios diferenciados de acuerdo a los ingresos particulares de cada familia.

Desde una perspectiva jurídica, aun en el rígido marco jurídico de propiedad que impera en los países de la región, ha sido posible aplicar en algunos casos formas de tenencia alternativas o procedimientos innovadores de gestión predial, posibilitando la radicación de hogares que no podrían solventar el acceso a la propiedad de la tierra por la vía convencional.

Respecto a las políticas de prevención de la informalidad, éstas aun aparecen débiles en su formulación y en su ejecución, lo que plantea el desafío de trabajar en la superación de los problemas técnicos y políticos para su exitosa implementación. Estas políticas tienen como fin evitar la multiplicación de la informalidad y son menos costosas que corregir situaciones de hecho por medio de inversiones posteriores.

⁴⁷ Unas excepciones en materia de opciones de política más formuladas que instrumentadas como el Urbanizador Social en Porto Alegre, Brasil, o la dinamización de la tierra ociosa por implementación de mecanismos tributarios, como el Impuesto Predial Progresivo, aplicado, aunque de manera muy parcial también en Brasil, y algunos mecanismos económicos implementados en Colombia.

⁴⁸ Perú poseía programas desde hace varias décadas pero con una implementación deficiente, hasta que en 1998 se realizaron reformas que permitieron legalizar en tres años más de un millón de lotes, la mitad de ellos en la ciudad de Lima. En México se han legalizado más de 2,5 millones de lotes en dos décadas, y aún se deben otorgar títulos a más de un millón de familias.

⁴⁹ A estos precios se le adiciona, según los casos, los costos de mensura y escritura.

Un desafío fundamental es establecer programas, medidas e instrumentos prospectivos que se anticipen a las necesidades de acceso al suelo de los pobres y establezcan canales adecuados para darles respuesta. Para ello es necesario, por una parte, dinamizar la oferta de tierra urbana privada en el mercado legal y, por otra, utilizar la tierra fiscal para implementar políticas orientadas a la población de bajos ingresos. Se requiere, además, avanzar en la aplicación de instrumentos de intervención directa, como los bancos de tierras o reservas territoriales, desarrollar instrumentos normativos para aumentar la oferta de suelo urbano y reformular las regulaciones poco realistas que impiden dar solución a los asentamientos precarios.

No hay que olvidar que tanto una regularización dominial del suelo, es decir a nivel legal y normativo, como la regularización urbana a nivel de infraestructura, generan un aumento del valor del suelo, plusvalía que muchas veces no genera oportunidades para los pobres sino que, por el contrario, se traduce en nuevos procesos de exclusión. A pesar que existen ejemplos en la región de intervención que aprovechan la riqueza así generada para desarrollar e implementar nuevas políticas a favor de los pobres, la experiencia también ha señalado, en varios casos, que los intentos por reorientar los recursos recaudados en la legalización predial a inversiones en los propios barrios han resultado poco exitosos. Las sumas recaudadas han resultado poco significativas o nulas sobre todo cuando se requiere fijar precios de venta bajo un carácter “social” para beneficiar a la población de escasos recursos. Si se aplicaran valores de mercado podrían recolectarse mayores fondos para realizar obras que redunden en beneficio de la comunidad, pero los peligros de desfocalización y morosidad parecen desaconsejar estos caminos.

En los siguientes cuadros se detallan elementos relacionados con opciones de política y experiencias implementadas en el ámbito de los servicios urbanos básicos.

CUADRO 7
OPCIONES DE POLÍTICA PARA ALCANZAR EL OBJETIVO DE MEJORAR
EL ACCESO DE LOS GRUPOS MÁS VULNERABLES AL SUELO URBANO

Objetivo específico	Opción de política
Mejorar la seguridad de la tenencia	<ul style="list-style-type: none"> Intensificar programas de regularización de la propiedad de sectores y focos de precariedad Integrar la dimensión ambiental a los programas de regularización dominial Integrar el manejo de áreas de vulnerabilidad urbana con los programas de regularización dominial Incorporar a los programas de regularización dominial, programas de crédito Diferenciar el tratamiento de regularización de tierras públicas y privadas Desarrollar e implementar catastros de la propiedad, tanto de tierra pública como privada Incorporar la participación de la población en sus diferentes etapas, desde la formulación hasta su implementación Incorporar la participación de los municipios y las instancias subnacionales gubernamentales en la gestión del programa
Desarrollar políticas en relación con la oferta de suelo urbano para sectores de escasos recursos	<ul style="list-style-type: none"> Reformular los estándares urbanísticos Utilizar instrumentos de creación de suelo e invertir los recursos generados en planes de tierra o vivienda para sectores de bajos ingresos Constituir reservas de tierra pública y/o privada Transparentar el mercado de suelo vía información del mercado Mejorar el acceso de la población a la información sobre los mecanismos de funcionamiento del mercado de la tierra

Fuente: “Proyecto Pobreza Urbana: Estrategias Orientadas a la Acción para los Gobiernos e Instituciones Municipales de América Latina y el Caribe”. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sitio web: <http://www.cepal.org/pobrezaurbana>.

CUADRO 8
ACCESO A LA TENENCIA SEGURA: ALGUNAS EXPERIENCIAS
IDENTIFICADAS EN LA REGIÓN

Países	Intervenciones - experiencias
Argentina	<p>El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) se dirige a los habitantes de barrios caracterizados por tener hábitat deficitario, con serias carencias de acceso al dominio de la tierra. Uno de los requisitos para participar en el programa es la localización en tierras con factibilidad de regularización dominial. La finalidad del Programa es la entrega de un título de propiedad, para garantizar el acceso al dominio de la tierra. Este componente se acompaña con intervenciones en el campo de la infraestructura, del espacio público y de la vivienda. El Programa de nivel nacional contempla diferentes formas para regularizar tierras públicas y privadas, adecuando los procedimientos a la legislación de cada jurisdicción.</p> <p>El Programa Rosario Hábitat se dirige a personas o grupo de personas que conforman una unidad económica doméstica, ubicados en asentamientos urbanos seleccionados, que ocupan terrenos en estado de inseguridad dominial, al margen de las normas vigentes de urbanización y cuyo nivel de ingresos les impide acceder a una solución habitacional a través del mercado inmobiliario. El Proyecto se enfoca a la legalización del dominio de la tierra, prevé la adquisición de tierras y operaciones tendientes a la regularización física y legal que garanticen la titularidad del dominio de cada lote a favor de los beneficiarios. El Programa incluye también una amplia variedad de acciones en el campo de empleo, vivienda, provisión de servicios, espacio público y educación. En este Programa se subsidia el 80% del costo de regularización y se otorga financiamiento de hasta 240 cuotas para el resto.</p>
Bolivia	<p>El objetivo del Proyecto Piloto de Regularización del Derecho Propietario Urbano fue el de diseñar los mecanismos para que los propietarios privados y los programas de vivienda, puedan eliminar los obstáculos que les impiden cumplir con la entrega de títulos de propiedad saneados. El Proyecto prevé procesos de informes diagnósticos, saneamiento, planimetría y empadronamiento. De esta manera se favorecen las operaciones de aprobación de planimetrías de las remodelaciones por parte de los Municipios, se permite un adecuado registro en Catastro, la elaboración de informaciones confiables y ordenadas, a fin de contar con un registro basado en sistemas de información geográfica que brinde seguridad judicial.</p>
México	<p>El Programa Hábitat facilita la creación de reserva de suelo a través de incentivos a las ciudades y zonas metropolitanas para la adquisición de suelo en zonas aptas para el desarrollo urbano y el asentamiento de los hogares en situación de pobreza patrimonial. Durante 2003, se apoyaron los procesos de incorporación de 16.200 hectáreas para uso urbano, incluidas las acciones de creación de reservas territoriales y de regularización para brindar seguridad jurídica a sus propietarios. Una de las modalidades de gestión del Programa, denominada Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat, apoya el fortalecimiento de los instrumentos de planeación y gestión urbanas, así como la formación de instancias civiles dirigidas a impulsar iniciativas y prácticas de desarrollo local, con el fin de mejorar el entorno urbano y avanzar hacia la construcción de ciudades ordenadas, seguras, sostenibles, incluyentes y competitivas.</p>

CUADRO 8 (conclusión)

Países	Intervenciones - experiencias
Colombia	<p>El Programa MetroVivienda tiene como objetivo transferir plusvalías a la población más pobre de Bogotá para garantizar el acceso al suelo formal. La aplicación integrada de distintos instrumentos de gestión del suelo previstos en la legislación colombiana (Ley 388) permite a los municipios participar de las plusvalías generadas por incorporación de predios al perímetro urbano, por definición de cambio de usos del suelo, autorizaciones para densificar y ejecución de obras que generan valorización.</p> <p>A través del Programa se promueve la construcción de vivienda social como un “banco de tierra”. MetroVivienda se encarga de comprar y urbanizar grandes extensiones de terrenos que posteriormente vende a las Organizaciones Populares de Vivienda y empresas constructoras para la construcción y venta de vivienda. El Programa controla también el precio máximo de venta de las viviendas, para lo cual estableció la categoría denominada Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP), cuyo precio de venta no debe superar los 50 salarios mínimos legales vigentes (US\$ 130).</p> <p>La Operación Nuevo USME, complementaria del Programa MetroVivienda también toma en consideración la Ley 388 que establece un tributo llamado participación en plusvalías, donde el municipio puede recuperar entre el 30% o 50% del incremento en los precios de la tierra derivados de los cambios formativos destinados a la compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de Vivienda de Interés Social, financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general.</p> <p>En el Programa Nuevo USME para la obtención por parte del municipio de tierras para fines colectivos (áreas de protección ambiental, vías, servicios públicos, equipamientos, áreas verdes) y terrenos para programas de vivienda de interés prioritario, se desarrollan mecanismos diferentes a la compra pública de tierras. La administración pública obtiene parte de los terrenos urbanizados en contraprestación por la ejecución de las obras de urbanización. En lugar de comprar o expropiar tierra, ésta es adquirida a cambio de la asignación de aprovechamientos urbanísticos y de la ejecución de inversiones que legalmente corresponden a los propietarios de tierra. Quienes no acepten ingresar en el Programa pueden ser expropiados a un precio rural. A esto se suma la posibilidad legal que tiene la administración pública de pagar el precio de eventuales expropiaciones con certificados que representen los derechos de construir del mismo proyecto, salvo que el propietario derive su sustento de la tierra o no tenga otro modo de sobrevivir. En otras palabras, se puede utilizar este medio de pago sin erogación del presupuesto público sino con tierra urbanizada.</p>
Perú	<p>En el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) la participación de la comunidad se desarrolla antes y durante el proceso de regularización. El Programa posee una oficina de información que se encarga de recoger los requerimientos y dudas expresados por la comunidad. Estas inquietudes son incorporadas en los procesos futuros de regularización, ya que para lograr la sostenibilidad de las reformas de formalización, es necesario que los pobladores conozcan los beneficios posteriores a la formalización de la propiedad. La potencial utilización de la propiedad como garantía para acceder al crédito es un elemento importante. El Programa COFOPRI intenta crear un mecanismo para ayudar a crear relaciones entre el mercado y los pobladores formalizados, basado en la reducción de los costos de identificación de potenciales prestatarios a través de la información generada en los procesos de formalización. En el Programa, la tierra privada tiene un costo de legalización, que no supera los US\$ 35, y se adjudica a título gratuito el derecho de propiedad de los lotes ubicados en terrenos del Estado.</p>

Fuente: “Proyecto Pobreza Urbana: Estrategias Orientadas a la Acción para los Gobiernos e Instituciones Municipales de América Latina y el Caribe”. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sitio web: <http://www.cepal.org/pobrezaurbana>.

IV. Financiamiento de la política urbana y habitacional

En la primera parte se evidencian las condiciones por las cuales atraviesa la población de menores recursos de América Latina y el Caribe en lo que respecta a algunos elementos propios de la habitabilidad urbana, específicamente en materia de acceso a vivienda, materialidad de las mismas, acceso a servicios básicos, como agua potable, saneamiento, alcantarillado, electricidad entre otros. El panorama regional da cuenta de niveles críticos de precariedad urbana, por ejemplo en los niveles de acceso a servicios de saneamiento mejorados a diferencia del acceso a servicios de agua potable. Por otro lado, se ha podido advertir importantes disparidades en materia de acceso a tales servicios no sólo entre países de la región sino incluso dentro de los mismos países en sus territorios subnacionales (estados, provincias, municipios) como así también dentro de las mismas grandes mega ciudades de la región.

Sin embargo este panorama conviene analizarlo a la luz de los diferentes factores condicionantes y operativos del desarrollo urbano sostenible a fin de darle una perspectiva dinámica. En esta línea, a continuación se presentan los factores relativos al financiamiento, la institucionalidad y la gobernabilidad y participación.

Si bien todos estos ejes operativos merecen igual atención y análisis para las instituciones involucradas en el diseño e implementación de políticas públicas, para mejorar las condiciones de habitabilidad de los grupos de menores recursos es el factor financiamiento, público y privado, en materia de vivienda e infraestructura el que requiere mayor indagación, análisis y tratamiento. Esto, no sólo a nivel de diagnóstico, sino a nivel de la exploración y análisis de opciones de políticas, estrategias e instrumentos. Esto permite a la “tradicional” agenda urbana y habitacional incorporar el factor financiamiento como eje operativo y condicionante de atención prioritaria para los países de la región⁵⁰. Se entiende que la vivienda y la infraestructura de gestión público-

⁵⁰ Esta ampliación de la agenda urbana hacia temas propios del financiamiento tuvo un referente clave en la conveniencia y consenso de incorporar a los ejes temáticos “clásicos” de la materia urbana-habitacional como la vivienda, los espacios públicos, el suelo y los servicios públicos, un eje de “integración” como es el referido a la búsqueda de opciones para mejorar las condiciones de empleo y aumento de ingresos; factores que refieren a una dimensión del financiamiento del desarrollo urbano y habitacional. Esta propuesta fue discutida y consensuada en la ciudad de San José de Costa Rica, del 25 al 28 de octubre de 2004, donde tuvo lugar la XIII Asamblea General

privada constituyen un factor básico para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza y precariedad urbana.

Conviene recordar que un esfuerzo fiscal para la movilización de recursos adicionales como medida única no soluciona el déficit para el financiamiento de la infraestructura y la vivienda en la región, sino que se hace necesario un sector privado activo en materia de inversión en bienes y servicios de uso público y de un aparato gubernamental con un modelo de gestión, regulación, normativa y monitoreo que brinde y asegure en el tiempo un “clima óptimo” para los emprendimientos.

En este capítulo se indaga la relación existente entre el financiamiento y la política urbana y habitacional, retomando la idea y necesidad antes anunciada de contar con “...un sector privado activo en materia de inversión en sectores económicos...”. En efecto, una dimensión clave para promover, consolidar y reproducir el mencionado “clima óptimo” en materia no sólo de indicadores macroeconómicos, sino en materia de acceso a mejores condiciones de habitabilidad para los sectores de menores recursos se deriva precisamente del acceso de dichos sectores poblacionales a los mercados de financiamiento hipotecario y de microfinanzas. Claro está que estos mercados deberán constituirse en opciones rentables para que el sector privado perciba interés en ellos.

El acceso a fuentes de financiamiento para mejoramiento y compra de viviendas, para desarrollo de microemprendimientos entre otros fines, de que dispongan las familias de los distintos sectores socioeconómicos constituye un aspecto fundamental en el proceso de inserción urbana de la población en países en vías de desarrollo. La tendencia en la economía del desarrollo durante la mayor parte de la posguerra fue centrarse en el sector productivo de la economía, es decir, la industrialización, la transferencia de tecnología y el intercambio internacional de mercancías, quedando en una situación no prioritaria el desarrollo del sector financiero. En décadas más recientes la atención se centró en el financiamiento internacional, la inversión extranjera directa, la asistencia bilateral y multilateral y los préstamos de bancos comerciales internacionales.

Durante la última década, la atención del sistema financiero de las economías en desarrollo, se orientó especialmente hacia tres temas: el primero, referido a las crisis financieras, sus causas y alternativas de prevención para alcanzar mayor estabilidad financiera; el segundo, al vínculo entre el financiamiento y crecimiento, y el tercero, menos analizado que los anteriores, es el acceso al financiamiento dirigido a empresas y personas (Stallings, 2006).

El proceso de liberalización financiera experimentado en las últimas décadas en América Latina creó nuevas “reglas” según las cuales funciona actualmente el sistema económico y financiero. Dichas reglas, a su vez, dieron lugar a otros varios cambios, como la propiedad de las instituciones bancarias y la naturaleza del papel del gobierno. Según Stallings (2006) la poca profundidad del sistema financiero y la falta de desarrollo de un segmento de mercado de capitales, continuaron siendo similares a las del período anterior a la reforma.

del Foro de Altas Autoridades del Sector Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe (MINURVI) y IX Foro Iberoamericano. De acuerdo al mandato recibido en la Asamblea anterior, CEPAL presentó el documento *“La otra agenda urbana. Experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina”*.

A. Financiamiento: dinámicas y tendencias

En Latinoamérica, la banca constituye la principal fuente de provisión de servicios financieros tanto a las personas como a empresas. A diferencia de lo que ocurre en los países industrializados, los mercados de capitales en la región permanecen subdesarrollados y algunos instrumentos financieros se mantienen en niveles de operación sumamente bajos. Los indicadores de montos de crédito otorgados como porcentaje del PIB, que registran los países, son extremadamente bajos en comparación con los alcanzados en países industrializados. Este indicador de profundización financiera se complementa con la razón de depósitos bancarios sobre el PIB.

En el cuadro 9 se presentan ambos indicadores en una perspectiva comparativa para una muestra de países, en el período 1990-2005. Con excepción de Chile, los niveles de intermediación financiera en la región han permanecido bajos y distantes de los alcanzados por los países industrializados.

CUADRO 9
EVOLUCIÓN DE LA PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA COMPARANDO
SEIS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

Países	Depósitos/PIB		Créditos/PIB	
	Promedio	Promedio	Promedio	Promedio
	1990-99	2000-05	1990-99	2000-05
América Latina				
Brasil	0,19	0,22	0,26	0,27
Chile ^a	0,39	0,50	0,46	0,59
Colombia	0,14	0,22	0,15	0,19
El Salvador	0,35	0,41	0,32	0,41
México	0,23	0,24	0,23	0,15
Perú	0,16	0,24	0,14	0,22
Países industrializados				
Australia	0,54	0,67	0,66	0,91
Francia	0,58	0,66	0,89	0,88
Noruega	0,51	0,49	0,59	0,72
Portugal	0,89	0,90	0,75	1,47
España	0,64	0,87	0,80	1,18
Estados Unidos	0,54	0,59	0,54	0,63

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI). Internacional Financial Statistics noviembre 2005, línea 22d.

^a Banco Central de Chile.

Como se muestra en el mencionado cuadro, en la región debido al menor desarrollo relativo de los mercados financieros, el crédito tiene una importancia relativa mayor en comparación con los países desarrollados. En este sentido, la recuperación del crédito corroboró la previsión de mejores perspectivas de crecimiento, que continúan hasta la fecha. Las tasas de crecimiento de las colocaciones de crédito en total y del crédito privado en términos nominales se

han mantenido por encima del 10% en los últimos años continuando con la tendencia del año anterior y volviendo a los niveles observados con anterioridad al año 2001.

Conviene también destacar que existe un restringido acceso de la pequeña y mediana empresa a los servicios financieros ofrecidos por los bancos y un alto porcentaje de la población no utiliza servicios bancarios en sus transacciones y como medio para invertir sus ahorros. Datos recientes señalan que mientras el porcentaje de familias que acceden al sistema financiero sobrepasa el 90% en países industrializados (Estados Unidos, Francia y España), en el área urbana de Brasil y en la ciudad de Bogotá en Colombia, este acceso sólo alcanza alrededor del 40%. La situación es más compleja en Ciudad de México donde los datos indican un acceso de sólo 25% (Rojas-Suárez, 2006).

Por otro lado, también es necesario destacar que las variables de desarrollo social y desarrollo financiero generalmente actúan de manera complementaria, por lo que los esfuerzos dirigidos a mejorar los indicadores sociales de los países de la región conviene acompañarlos con esfuerzos por desarrollar la infraestructura financiera y mejorar los sistemas de regulación y supervisión bancaria como ha acaecido en el último tiempo en países como Chile, México y Colombia quienes han introducidos importantes cambios en cuanto al fortalecimiento de redes de protección del sistema financiero, el aumento de los niveles de depósitos, el fortalecimiento de la regulación y una mayor fiabilidad de la evaluación de riesgos. El fortalecimiento de la demanda por depósitos bancarios requiere la confianza de la población en el mantenimiento del valor real de sus depósitos; en el caso de no existir dicha confianza, los depósitos que realicen las personas en el sistema bancario, tenderán a ser de corto plazo para así retirarlos rápidamente ante la menor inestabilidad. Esto refuerza la idea que la estabilidad macroeconómica de los países de la región como la solidez de los sistemas bancarios son condiciones necesarias para incrementar la intermediación financiera.

En las reformas emprendidas por los países de la región se observan orientaciones comunes, siendo la más importante la reducción de la participación estatal en los sistemas bancarios y el incremento de la participación extranjera. En efecto, uno de los principales propósitos de las reformas económico-financieras implementadas en la región fue la ampliación del ámbito de negocios de las instituciones bancarias mediante la “retracción” de la participación del sector público. En todos los países se procuró ampliar la plataforma de negocios que pueden desarrollar los bancos en su calidad de intermediarios financieros y otorgar mayores servicios financieros al conjunto de sectores poblacionales. La presencia del sector privado y de la banca extranjera en los mercados internos contribuye de esta forma a dinamizar la competencia, incorporar nuevas tecnologías y productos, introducir formas eficientes de gestión y reforzar la base de capital de los sistemas bancarios.

Sin embargo, un problema que no ha sido resuelto aun en América Latina es la dificultad para acceder al financiamiento que afecta a una gran parte de la población. En este sentido, la expansión de la actividad bancaria no ha alcanzado aun los segmentos socioeconómicos medios y bajos, lo cual se debe entre otros factores, al carácter informal e inconstante de los ingresos familiares de dichos segmentos, al sesgo en la orientación de las políticas crediticias y en parte, a la regulación que privilegia la obtención de garantías como medida de respaldo como a los altos costos y riesgos que suelen presentar las operaciones por montos bajos. Conviene resaltar que la no inclusión de vastos sectores poblacionales en materia de acceso a fuentes de financiamiento constituye una barrera pero a la vez un desafío en lo que respecta a la apertura de oportunidades a los segmentos de menores ingresos.

Dada la importancia del proceso de modernización financiera, experimentada por la banca en América Latina, la estructura de propiedad de las instituciones redundará en la capacidad de los respectivos países para extender sus servicios a los sectores de menores

ingresos. En tal sentido Stallings (2006), señala que las estructuras de propiedad de las instituciones financieras no son homogéneas identificándose cuatro subgrupos:

- El primero lo componen los países en los que el capital extranjero domina el sistema bancario. Dentro de este grupo se encuentra México, donde los bancos extranjeros representan casi el 85% de los activos bancario y Panamá, que es un centro financiero regional en el que casi el 60% de los bancos son de propiedad extranjera.
- El segundo incluye a países donde las instituciones privadas locales representan la mayoría del sistema bancario. Entre los que están Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras, para los cuales los bancos privados nacionales representan alrededor del 80% de los activos y Colombia, Perú y Venezuela, en donde los bancos privados representan entre el 50% y 60% del total.
- En el tercer subgrupo se menciona sólo a Costa Rica, que hacia el año 2000 mantenía la mayoría de su sector bancario (62%) en dominio público. Uruguay también pertenecería a esta categoría aunque en la fuente consultada no se haya incorporado⁵¹.
- El cuarto subgrupo se caracteriza por tener una propiedad mixta en la que no existe un solo tipo de propiedad que constituya más de la mitad de todos los activos y donde todos los tipos de propiedad están representados. En este grupo se incluyen Argentina Brasil y Chile.

En el cuadro 10 se muestra que la estructura de propiedad de los sistemas bancarios al año 2001 se concentraba de manera categórica en manos de privados y de instituciones extranjeras, mostrando una gran dinámica de cambios en los últimos años, mediante la transferencia entre privados, tanto nacionales como extranjeros.

En síntesis, desde el punto de vista estructural, los sistemas bancarios de América Latina han estado sujetos a un proceso de transformación importante que implicó una transición hacia sistemas bancarios más sólidos, bajo el supuesto que la regulación y supervisión financiera son necesarias para el buen funcionamiento (Liso, 2002). Sin embargo, la confluencia de factores de naturaleza externa (básicamente relacionadas con la madurez de los sectores bancarios de los países desarrollados) con otros de índole interna propios de la región asociados a las medidas de estabilización económica, ha originado una dinámica de funcionamiento caracterizada por un menor desarrollo, con resultados difíciles de predecir por ser un fenómeno muy reciente.

Dicha dinámica ha tenido su génesis en causas que cumplen un amplio grupo de trastornos macroeconómicos, incluyendo eventos financieros cíclicos y estructurales de la economía. Las crisis bancarias que con mayor o menor intensidad han afectado a la región en los últimos años han generado un amplio grupo de impactos en la sociedad, incluyendo fuertes desvalorizaciones de los activos, quiebras de instituciones financieras y no financieras, deflaciones, perturbaciones en los mercados cambiarios y en la mayoría de las veces, situaciones generadas por la combinaciones de los impactos indicados. Sin embargo, las mayores perturbaciones bancarias han sido provocadas por la mayor vulnerabilidad financiera que detenta la región; esta situación depende por un lado, del nivel de exposición externa y, por el otro, del tamaño y la profundidad de los mercados financieros internos en relación al tamaño de la economía. Este fenómeno fue el que experimentaron países como México (1994-1995), Brasil (1999), Argentina (2001-2002) y nuevamente Brasil en 2002.

⁵¹ Para un mayor detalle ver <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/sgoioi/siifreporte1.pdf>.

CUADRO 10
ESTRUCTURA DE PROPIEDAD DE LOS SISTEMAS BANCARIOS EN
14 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA AL 2001
(En porcentajes)

Categoría y país	Tipo de propiedad		
	Estatal	Privada	Extranjera
Principalmente extranjera			
México	0	17	83
Panamá	12	29	59
Principalmente privada			
Colombia	18	60	22
Ecuador	14	79	7
El Salvador	4	84	12
Guatemala	3	88	9
Honduras	0	81	19
Perú	0	57	43
Rep. Bolivariana de Venezuela	7	50	43
Principalmente pública			
Costa Rica	62	15	23
Mixta		6	
Argentina	32	36	32
Brasil	32	38	30
Chile	13	40	47

Fuente: Stallings (2006) y Banco Mundial, World Development Indicators [en línea] <http://www.worldbank.org>.

B. Bancarización de los sectores de menores ingresos

Los países de la región, al igual que muchos países del mundo, han tratado de focalizar los recursos a fin de lograr un mayor impacto en la población más necesitada. Esta nueva orientación ha sido acompañada de una redefinición de las prioridades y las reglas de operación de los programas e intervenciones existentes y de los mecanismos de financiamiento adoptados por cada uno de ellos.

Uno de los mayores énfasis a nivel de políticas públicas está dado por el objetivo de la superación de la pobreza y precariedad urbana, tal como se indicó en los primeros capítulos, a través de la implementación del Plan de Acción Regional llevado adelante en el marco de la MINURVI. En efecto, la población que vive en condiciones de precariedad urbana en gran parte, al no constituirse en sujetos de crédito no puede acceder por sus propios medios, a tener una vivienda. Por lo tanto, los gobiernos de la región a través del citado Plan como de posteriores redefiniciones de estrategias regionales, han coincidido que uno de los propósitos prioritarios de la política social es el logro de igualdad de oportunidades y condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales, buscando elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida⁵².

⁵² Un documento de referencia sobre los beneficios sociales asociados al acceso de la población de más escasos recursos al crédito está contenido en la publicación de las Naciones Unidas denominada “*La construcción de sectores financieros incluyentes para el desarrollo*”, Naciones Unidas (2006).

En décadas pasadas, los programas de crédito hipotecario desarrollados en la región se basaron en un esquema de intervención caracterizado por altos niveles de involucramiento del gobierno como ejecutor de programas, otorgando en varios casos alta cantidad de subsidios en el marco de un sistema de entidades financieras que no asumía toda la responsabilidad de la supervisión del crédito. Los subsidios gubernamentales obstaculizaron de esta forma los esquemas de pago y, consecuentemente, condujeron a un débil desarrollo institucional de las organizaciones financieras. En el cuadro 11 se muestra la situación de diez países de la región en operaciones de financiamiento dirigidas a hogares pobres y no pobres.

CUADRO 11
FAMILIAS CON OPERACIONES DE PRÉSTAMOS Y AHORRO EN INSTITUCIONES
FINANCIERAS FORMALES EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
(En porcentajes)

Países	Año	Total		Pobreza				Actividad microempresarial			
				Hogares pobres		Hogares no pobres		Hogares con:		Hogares sin:	
		Crédito	Ahorro	Crédito	Ahorro	Crédito	Ahorro	Crédito	Ahorro	Crédito	Ahorro
Bolivia	2000	7,0	9,9	5,3	4,5	9,7	18,8	6	6	7,2	15,3
Ecuador	1998	9,8	22,7	4,9	7,9	12,2	29,9	13,9	18,4	4,2	25,5
El Salvador	2002	1,3		0,5		1,7		1,2		1,4	
Guatemala	2000	6,4	15,6	4,2	1,8	8,3	27,3	6,9	10,9	5,6	18,2
México	2004	n/a	32,9	n/a	21,8	n/a	40,7	n/a	29,7	n/a	33,2
Nicaragua	1998	10,4	4,8	5	0,5	13,8	7,5	15,6	3,9	5,8	5,1
Panamá	2003	17,5	20	8,4	3,2	20,7	25,9	11,1	13,9	19,7	23
Paraguay	2001	2,8	1,9	1,7	0,1	3,1	2,5	2,1	1,2	3,6	3,2
Perú	2001	3,5	4,5	1,5	0,9	5,1	7,6	3,2	3	3,6	6,4
Rep. Dominicana	2001	10,9	25,1	5,8	9,8	13,1	31,7	12,3	2,3	9,2	25,9

Fuente: Navajas y Tejerina (2006).

En varios países de América Latina, existe un importante número de instituciones financieras especializadas en el otorgamiento de créditos hipotecarios para la vivienda, las cuales captan recursos de las familias como fuente primaria de fondos, principalmente mediante el ahorro obligatorio para la vivienda y depósitos a plazos relativamente cortos y generan así préstamos para la adquisición de la vivienda. Estos préstamos generalmente generan retornos de cuotas de préstamos, por períodos entre 12 a 20 años con obligaciones de pago mensuales.

Cabe destacar que cuando el Estado utiliza los subsidios para canalizar los recursos públicos a fin de financiar viviendas, las técnicas de focalización resultan esenciales para identificar y asistir a todas las familias pobres de manera eficaz y eficiente. Los gobiernos locales y municipios juegan un rol clave en la administración de esta información ya que están en contacto estrecho con la población objetivo⁵³. En este sentido, una estrategia de focalización de recursos y apertura al financiamiento privado en vivienda e infraestructura básica convendría que avance simultáneamente en la superación del actual déficit de vivienda e infraestructura de la región, como también en superar los desafíos habitacionales cualitativos, reflejados en la precariedad de las condiciones físicas del parque habitacional existente, especialmente en

⁵³ Por ejemplo, para identificar a los beneficiarios Colombia usa el sistema SISBEN y Chile usa el Sistema de Perfiles CAS, hoy reemplazado por la Ficha de Protección Social. www.mideplan.cl.

aspectos como materialidad en techos, paredes, aislamiento del medio natural, privacidad, acceso a servicios urbanos básicos, entre otros.

La demanda potencial de financiamiento de vivienda más el acceso a servicios urbanos básicos, infraestructura y equipamiento viene determinada por estos déficit cuantitativos y cualitativos de vivienda que existen en la gran mayoría de los países de América Latina, por lo que un incremento de la oferta de préstamos debería contribuir a cubrir estas demandas. Por ende, no sólo se atendería un objetivo financiero y económico de parte de las entidades financieras a partir de un mayor volumen de operaciones, sino también un objetivo social al mejorar las condiciones habitacionales de los pobladores de la región, en especial, de aquellos de bajos ingresos. Es aquí donde surge el tema de la bancarización de los sectores de menores recursos.

La extensión de servicios financieros de la banca tradicional mediante la incorporación de nuevas tecnologías como también los menores costos de operación que estas entidades obtienen producto de las economías de escala, han planteado nuevos nichos y oportunidades de negocio para la banca tradicional. Es así como han surgido instituciones a través de entidades especializadas en consumo, que han desarrollado diferentes productos para los sectores medios-bajos y bajos de la población como por ejemplo: créditos de consumo, hipotecarios y prendarios. De manera progresiva, los bancos en América Latina están proporcionando diferentes servicios financieros de ahorro y créditos a hogares de bajos recursos.

Tanto las diferentes entidades de la banca latinoamericana dedicadas al sector microfinanciero, como las asociaciones de bancos de varios de los países en la región (entre ellos: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, México y El Salvador) y otras organizaciones relacionadas con el sector financiero, han incrementado sus esfuerzos por el desarrollo y extensión de los servicios de crédito hipotecario a los hogares de menores recursos. En este sentido, a través de la difusión de experiencias exitosas de microcréditos y mejores prácticas de bancos en la región se busca construir estrategias para la *bancarización rentable y responsable* de los microempresarios y hogares de bajos recursos⁵⁴.

La Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN, 2005), destaca las siguientes características como determinantes para la bancarización de los sectores de menores ingresos:

- Constituye un nuevo sector de mercado con gran potencial que permite la diversificación del riesgo de la cartera y que representa una base de clientes masiva y estable.
- Con un desarrollo adecuado es un sector de mercado que ofrece a la vez márgenes financieros atractivos y rentables comparados con otros sectores tradicionales ya saturados con márgenes reducidos.
- La existencia actual de metodologías de crédito especializadas en microcréditos reduce el riesgo de este segmento a niveles iguales o menores a los de los segmentos tradicionalmente atendidos por la banca.
- Es un sector que permite un incremento general del uso de los servicios bancarios y por ende la bancarización de la porción más grande del mercado.

⁵⁴ La Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) y las asociaciones de bancos de varios de los países en la región han incrementado sus esfuerzos en este sentido a través de la difusión de experiencias, éxitos y las mejores prácticas de bancos en la región a través de documentos y publicaciones contenidas en sus sitios web. Ver en www.felaban.com.

- La atención de los bancos a este sector de mercado fortalece su contribución al desarrollo social y económico del país, coopera a la reducción de la pobreza, apoya las políticas gubernamentales en materia social.

Dentro de las ventajas comparativas que los bancos poseen al proveer servicios directos al sector microfinanciero se destacan:

- Infraestructura que incluye un importante número de sucursales y otros canales de distribución y tecnología que le permiten distribuir sus productos de manera masiva y a bajo costo frente a otros intermediarios no bancarios y especialmente en relación con los mecanismos informales.
- Recursos financieros amplios que permite a los bancos asignar una porción de sus recursos para masificar e innovar en las microfinanzas.
- Capacidad de movilizar ahorros de hogares de bajo ingresos con montos individuales bajos pero grande en volúmenes en su conjunto.
- Acceso a un grupo masivo de clientes potenciales que son proveedores o distribuidores de los clientes corporativos existentes.

Existe consenso sobre los impactos positivos que genera una mejora en los niveles de bancarización en el desarrollo de los países. Se plantea como argumento económico de base que en la medida que sea mayor el número de personas que hace uso del sistema financiero, mayor será el fortalecimiento y fomento crediticio y las posibilidades de alcanzar un crecimiento más acelerado. De igual manera, una mayor profundización financiera incrementa los niveles de formalización y la calidad de vida de las personas, mientras que el Estado se verá beneficiado de en la medida en que le permite mejorar sus sistemas de recaudación y fiscalización tributaria. Se advierte así una serie de sinergias que resultan positivas en términos de desarrollo social.

En la medida que la población de escasos recursos es capaz de generar ahorro e incrementar considerablemente su capacidad de dar cumplimiento a sus compromisos financieros, el sistema bancario debería estar en condiciones de proporcionarle acceso a un conjunto de servicios financieros. Pero para ello, se requiere de un conjunto de medidas de política que faciliten la expansión. Una es flexibilizar la aplicación de las tasa de interés de tal manera que los bancos puedan llegar a vincular a nuevos clientes que seguramente iniciarán operaciones con altos niveles de riesgo y de costo crediticio a raíz de su carencia de historia crediticia. Otra, es subsidiar el costo fijo de asignación del crédito, que en el caso de operaciones con bajos montos limitan su viabilidad. Una tercera propuesta es desarrollar servicios financieros de banca de segundo piso destinados a apoyar a organizaciones comunitarias, mutuales, cooperativas y agencias no gubernamentales que otorguen créditos y otros servicios financieros básicos a este sector con bajos costos de transacción.

En síntesis, la bancarización de los sectores de menores ingresos es una estrategia que requiere indagar acerca de mejores prácticas bancarias en materia de tecnologías, economías de escala y profundización de servicios financieros de tal forma que la población mas pobre pueda acceder a los servicios financieros en condiciones igualitarias al resto de la población, traduciéndose esto en tasas más competitivas y líneas de préstamos dirigidas a aumentar su capacidad productiva y su patrimonio.

C. Evolución histórica en la región y tendencias actuales

Considerando por un lado, que la dificultad para acceder a convenientes y adecuadas fuentes de financiamiento por una importante parte de la población de la región constituye en la actualidad uno de los principales problemas en materia habitacional en América Latina, y por el otro, que la bancarización de los sectores de menores recursos constituye una importante alternativa para superar el mencionado problema, conviene precisar algunas características de la evolución histórica de la política habitacional en la región, especialmente en la dimensión del financiamiento. Esta indagación se realiza con el objetivo de identificar las tendencias actuales, pero a la vez precisar los elementos críticos, que constituyen desafíos pendientes.

En América Latina y el Caribe las políticas habitacionales han tenido visiones distintas conforme han atravesado diferentes realidades políticas y sociales. Pero desde aproximadamente 1950 en adelante y recogiendo la labor de la Conferencia Hábitat II, se recomendó que las políticas territoriales, urbanas y habitacionales para los países de la región, tuvieran el objetivo de superar la pobreza y la indigencia urbana, propósito que fue ratificado y confirmado como prioritario por el mencionado Plan de Acción Regional. Este propósito, que desde 1950 fue acompañado por una realidad urbana caracterizada por la proliferación y consolidación de asentamientos precarios en la mayoría de las grandes ciudades de la región, significó que millones de nuevos habitantes urbanos pobres pasaron a ser “autogestores” de la tierra y la vivienda, con una dotación de servicios básicos urbanos y equipamiento comunitario muy precarios o sencillamente con carencia total de ellos.

Ante esta realidad, los países de la región diseñaron e implementaron medidas de intervención directa por parte del Estado para la solución del problema de la vivienda, centrados en programas de financiamiento de la oferta, que consistían en reemplazar las viviendas precarias por nuevas viviendas agrupadas en conjuntos habitacionales, realizadas por empresas constructoras estatales o privadas que permitieron la entrega de viviendas bajo el sistema “llave en mano”. En este período, de división y sectorialización e la administración pública, se establecen los Ministerios de Vivienda e Infraestructura, los Bancos Hipotecarios, los Fondos Nacionales de Vivienda y las Cajas de Crédito Hipotecario, instituciones todas ellas que en cierta manera tratan de organizar un sistema de provisión de soluciones habitacionales de tipo universal (Fernández Wagner, 2004).

El alcance y desempeño de este tipo de políticas implementadas en diferentes países de la región, ha tenido un nivel de respuesta y de impacto en general deficiente, debido a un conjunto de factores, entre los que destacan: la proliferación de prácticas clientelares de los gobiernos nacionales y locales, la presión de los empresarios de la construcción y la escasa atención a la dimensión del diseño urbano, lo que ha resultado en viviendas de alto costo e inapropiadas desde el punto de vista de la habitabilidad⁵⁵, junto a sectores urbanos propensos a una rápida degradación. Por su parte, los sectores académicos y de la sociedad civil afirmaban que el potencial constructor de los habitantes pobres de las ciudades constituía de por sí un aporte mucho mayor que el tipo de soluciones mencionadas. Las políticas de financiamiento de la oferta, se han centrado básicamente en procesos de construcción radicados en las grandes empresas, en búsqueda de una mayor eficiencia por medio de procesos de producción industrializados y en el aprovechamiento de economías de escala.

⁵⁵ Por habitabilidad se entiende la *calidad de vida en las ciudades y la satisfacción de necesidades materiales e inmateriales* que ofrece el medio urbano; comprende aquellos aspectos que contribuyen al aumento y “valoración” del capital humano, social y natural de las comunidades urbanas. Alcanza los siguientes temas: accesibilidad a servicios básicos, dotación de vivienda y tenencia segura, entorno y espacio público saludable y seguro, gestión sostenible de desechos sólidos y líquidos y especiales, control de la contaminación (aire, agua, suelo, visual, auditiva), vulnerabilidad y desastres entre otros temas.

Esta dinámica de la política habitacional en América Latina y el Caribe vinculada a la dimensión del financiamiento ha permitido identificar, al menos, tres instancias en materia de desarrollo de este tipo de política, con sus correspondientes soluciones habitacionales y fuente de financiamiento (Fernández Wagner, 2004).

Como se presenta en el cuadro 12, se pueden identificar tres tipos de medidas:

- Las *políticas de primera generación*, que surgen frente al impacto cuantitativo del tipo de programas denominados “llave en mano”. Dado que las escasas soluciones que se entregaban no lograban satisfacer la mayor demanda producto del crecimiento de la población urbana de más escasos recursos, por parte de los organismos no gubernamentales se planteó la necesidad de llevar a cabo acciones locales de consolidación y mejora de los asentamientos precarios. Esta situación produce, a partir de la segunda mitad de 1970, nuevas recomendaciones de las agencias multilaterales en materia de políticas urbanas y habitacionales, marcando a partir de esa fecha su creciente involucramiento en el desarrollo urbano y habitacional.
- La situación anterior, junto a la crisis económica que golpeó a la región en esa época, generó que se gestaran *políticas de segunda generación*, que propiciaron programas masivos de entrega de “lotes con servicios” y políticas de intervención local en pequeña escala, con involucramiento de los pobladores (en muchos casos en tareas de construcción) y gestionados por las comunidades u organizaciones no gubernamentales. Las fuentes de financiamiento empleadas fueron de carácter público o mediante transferencias condicionadas de las agencias multilaterales con recuperación parcial o total de la inversión.
- A partir de 1990, las agencias multilaterales fomentan una nueva generación de políticas habitacionales, que se inscribe en los procesos de reforma del Estado⁵⁶. Se promueve un Estado que desestima toda intervención directa en materia de provisión de suelo urbano, construcción de viviendas o financiamiento hipotecario, pasando a asumir un rol “facilitador⁵⁷” del funcionamiento del mercado habitacional bajo el supuesto que el mercado es el mejor asignador de recursos. Esta propuesta tuvo una gran repercusión y validación al interior de los aparatos gubernamentales de la región como de sus agendas de trabajo⁵⁸. Si bien en los hechos, esta nueva política no se ha consolidado plenamente, se reconoce que con ella paulatinamente se instauran las *políticas de tercera generación*, que promueven la privatización de los servicios urbanos y cambios en el mercado de financiamiento hipotecario asociado al sector urbano, mediante la inclusión activa de los bancos privados en el financiamiento hipotecario.

⁵⁶ Esta propuesta que tiene su principal hito a partir de las recomendaciones del documento del Banco Mundial “*Housing, Enabling Market to Work*” (Banco Mundial, 1993).

⁵⁷ Particularmente en el sector hipotecario, el rol “facilitador” del Estado se asume, como su principal responsabilidad, incentivar el desarrollo de los mercados financieros mediante la dictación de leyes y de regulaciones que permitan tanto a la oferta como a la demanda desarrollarse libremente.

⁵⁸ También adscribió a este enfoque de política el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual en 1995 su Directorio Ejecutivo aprobó una modificación a la política operativa de desarrollo urbano (op-751) levantando la restricción de no cursar préstamos de esta naturaleza que hasta entonces imponía al financiamiento de viviendas. La provisión de lotes con servicios evidenció no ser capaz por sí sola de mejorar la situación de vivienda de los grupos de más bajos ingresos, induciendo a muchos países a considerar reformas a los sistemas de financiamiento y provisión habitacional para facilitar el acceso de los más pobres a la vivienda (BID, 1999).

CUADRO 12
ESQUEMA DE POLÍTICAS HABITACIONALES EN AMERICA LATINA

Generación de políticas estatales	Políticas y enfoques del sector público	Tipo de financiamiento
Primera Generación Años 1960 a principios de 1970	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de vivienda para financiamiento de la oferta • Desalojar y reemplazar construcciones por desarrollos “llave en mano” • Programas masivos: “<i>Lotés con servicios</i>” 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondos públicos con muy baja o nula recuperación
Segunda Generación Mitad de 1970 y durante 1980	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de soporte a Programas en pequeña escala, involucrando gestión comunitaria • Superposición de Políticas habitacionales • Acciones habitacionales a escala local, involucrando gobiernos locales y organizaciones intermedias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondos públicos u otras fuentes, con recuperado parcial o total de la inversión.
Tercera Generación Posterior a 1990	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas habitacionales dirigidas a la “<i>Reforma del Estado</i>”. • Superposición de las tres generaciones de políticas (excepto Chile). Coexistencia de programas híbridos • Programas de Mejoramiento Barrial en Latinoamérica 	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado asume un rol facilitador del funcionamiento del mercado habitacional. • Se recomienda: “<i>crear entornos propicios (facilitar) para que el mercado de financiamiento habitacional trabaje</i>”

Fuente: Fernández Wagner (2004).

Por su parte, el BID precisa que para que la intermediación en la financiación de la vivienda funcione bien se requiere un sector financiero que también se desarrolle adecuadamente. Esto implica que más allá de los mecanismos de captación de fondos, conviene ejecutar además actividades de seguimiento a las transacciones, encargarse del servicio de los préstamos, abordar la gestión de los riesgos que entraña el crédito a largo plazo, entre otras acciones. Es así como surgen nuevos ejes temáticos alrededor de la intermediación financiera para el desarrollo habitacional como los riesgos de crédito, liquidez, flujo de caja, de agencia y riesgos sistémicos y políticos (BID, 1999).

Es importante destacar aquellas indicaciones y condiciones que estableció el BID al momento de profundizar su labor con los países de la región, ya que señala, grosso modo, las condiciones necesarias y patrones de actuación que los gobiernos de la región conviene que implementen a fin de generar un entorno institucional adecuado para que las entidades privadas cubran la demanda de intermediación financiera. Entre los instrumentos existentes se contemplan por ejemplo:

- El desarrollo del crédito hipotecario en el marco del desarrollo del sector financiero;
- La promoción de normas financieras que permitan a las instituciones establecer instrumentos financieros a largo plazo para el ahorro y préstamos con garantía hipotecaria para la vivienda en un entorno competitivo;
- El fomento de mercados secundarios para las obligaciones hipotecarias;
- El establecimiento de sistemas eficientes de títulos de propiedad y procedimientos adecuados para la ejecución de las hipotecas que sirvan de garantía para los préstamos;

- La dotación, de facilidades y acceso a servicios de saneamiento básico para las viviendas (agua potable, eliminación de aguas residuales y desechos sólidos) ya que ello tiene una gran repercusión sobre la calidad de la vida de los hogares, a la cual se suma la seguridad en la tenencia de la vivienda como factor contribuyente a la superación de la pobreza y la precariedad que sirve de incentivo para ejecutar mejoras en la vivienda y para consolidar barrios.

Exceptuando el caso chileno, cuya política habitacional asigna al sector privado la responsabilidad por la provisión de suelo urbano, construcción de las soluciones y financiamiento, desde finales de la década de 1990 la mayoría de los países en América Latina y el Caribe muestran una superposición de acciones que se inscriben en las tres generaciones de políticas antes delineadas. En muchos países coexiste un conjunto de programas “híbridos”, con población-objetivo y componentes focalizados, en un contexto de búsqueda de alternativas y medidas superadoras de las deficiencias de las modalidades de privatización de los servicios habitacionales y de infraestructura, las cuales a veces obstaculizan el objetivo de alcanzar a los sectores más pobres de la población.

Prácticamente en todos los países de la región, las actuales políticas de vivienda buscan desarrollar un mayor financiamiento a la demanda habitacional a través de dos procesos paralelos:

- Promover y facilitar la creación de un mercado hipotecario primario, y posteriormente, secundario, para atender familias cuyos ingresos les avale como sujetos de crédito.
- Establecer mecanismos para proveer una vivienda a familias cuyos ingresos no les permiten acceder a una hipoteca y que requieren de apoyos gubernamentales principalmente vía subsidios.

El objetivo subyacente es que cualquier persona tenga posibilidades reales y efectivas de acceder a la tenencia legal de la vivienda de acuerdo con sus preferencias y posibilidades económicas, atendiendo a una buena materialidad de la vivienda y su adecuada localización.

Consecuentemente con ello, se entiende a la política de vivienda como parte de las políticas de desarrollo social, urbano y económico, ya que tiene una componente de beneficio para las familias al incrementar su patrimonio, además, participa en el desarrollo urbano como elemento articulador del crecimiento ordenado de las ciudades y, por último, la construcción de vivienda ejerce un efecto multiplicador sobre la economía, al ser un importante generador de empleos y demandar una gran cantidad de bienes y servicios. Se advierten así las potencialidades como también los impactos que emergen de las políticas habitacionales, las cuales dentro de un esquema moderno y bajo las condiciones antes mencionadas trae consigo el desarrollo de un sistema de financiamiento hipotecario integrado con visión de largo plazo para la adquisición de viviendas nuevas y usadas. Ello implica la necesidad de desarrollar instrumentos hipotecarios, fortalecer los programas institucionales que promuevan nuevos esquemas de financiamiento y propiciar activamente el mercado secundario de hipotecas.

Las acciones de financiamiento universal en vivienda, empleando recursos del presupuesto público, fondos de las agencias multilaterales y fondos de las instituciones de cooperación internacional, cada vez son más restringidas, debido a los múltiples problemas que deben resolver los países de la región para atender el déficit social crónico. Es así, como en materia de gasto social, con recursos del presupuesto público, se promueven políticas de mayor austeridad privilegiando equilibrios fiscales. El gasto público adopta, por tanto, un comportamiento pro cíclico y preajuste, disminuyendo cuando se produce una caída de la actividad económica y viceversa, con consecuencias conocidas en épocas de crisis, en cuanto a potenciar las brechas y la vulnerabilidad de la población con menores recursos.

El empleo de fondos multilaterales o provenientes de agencias de cooperación trae consigo sus propias condiciones derivadas de las agendas y estrategias de política urbana y habitacional que dichas entidades desarrollan para los países con los cuales trabajan. Condiciones o lineamientos que cubren variados temas tales como orientaciones de política, modelos de programas habitacionales, coberturas de atención, mecanismos de focalización, evaluación y monitoreo, formas de financiamiento, recuperación de créditos, propuestas de mejoramiento barrial y de renovación y rehabilitación de áreas centrales degradadas, desarrollo productivo local, microemprendimientos entre otros temas.

En respuesta a lo anterior, una importante tendencia en la política habitacional es profundizar la participación del sector financiero privado, para reemplazar los créditos dirigidos que otorgan los bancos estatales de vivienda y los fondos de vivienda por un mayor uso de formas de financiamiento no dirigidas, a cargo de las instituciones bancarias privadas con una activa participación del mercado de capitales. En tal sentido, el desarrollo del mercado doméstico de capitales permite mejores oportunidades para el financiamiento de largo plazo, aspecto vinculado a la reforma previsional ejecutada con relativo éxito en América Latina y que ha permitido generar nuevas fuentes de recursos, en especial de largo plazo (Lea, 2005).

También se puede observar, en la institucionalidad del sistema, una evolución en los esquemas de financiamiento habitacional, donde el modelo tradicional de financiamiento de vivienda (*bundled approach*), en el cual la institución prestamista desarrolla todas las funciones asociadas con el negocio hipotecario (tales como: desarrollo –creación– del préstamo, cobranza y administración, manejo de los riesgos y captación de recursos mediante depósitos o a través de la emisión de bonos), está siendo reemplazado por una estructura en que las diferentes funciones del negocio hipotecario las asumen diferentes agentes especializados de manera separada. En este modelo, para la obtención de recursos, además de la banca tradicional, concurren bancos y *brokers* hipotecarios quienes venden las carteras hipotecarias a entidades mayoristas y, a su vez, estas instituciones mayoristas los acopian y los revenden a los inversionistas en el mercado secundario de hipotecas. También existen agentes e instituciones especializados en el manejo del riesgo crediticio asociados en el mercado habitacional.

Por otro lado, las tendencias en el área de la tecnología, han introducido importantes cambios en el sector financiero, en donde la creación de créditos hipotecarios se ha abierto a nuevos mecanismos como Internet, que entrega mayor información de los productos y permite a los clientes, por ejemplo, autoprecalificarse para acceder a un crédito y realizar pagos de dividendos en línea y a las entidades les permite obtener el historial de deuda en forma automática. El empleo de bases de datos sobre el desempeño crediticio de los solicitantes de préstamos es una herramienta útil para evaluar adecuadamente el riesgo de los créditos otorgados. También la tecnología permite generar información sobre el valor de las propiedades, mediante el uso de bases de datos para estimar estadísticamente los precios de transacciones de propiedades comparables, que permitan obtener menores costos de transacción y reducir las asimetrías de información propias de este mercado.

Por último, las tendencias en el área de la regulación están en la actualidad orientadas a proporcionar mayor información a los consumidores sobre el diseño de los productos y la cadena del valor que el mercado hipotecario genera y velar que las instituciones cumplan con la divulgación de información adecuada los consumidores. En este sentido, se estima que el Acuerdo de Basilea II⁵⁹ generará cambios importantes en el financiamiento hipotecario: en primer lugar, se

⁵⁹ El Acuerdo tiene sus orígenes en el Acuerdo de Basilea I firmado en 1988 y que entró en vigencia en 1992, con una modificación relevante en 1996, con el objetivo de incorporar el riesgo de mercado. Este acuerdo trata de mejorar la gestión de riesgos, fomentar la estabilidad del sistema financiero internacional mediante la determinación de un

espera que en la mayoría de los países se exijan menores requerimientos de capital sobre activos hipotecarios, lo cual conduciría a incentivar a las instituciones bancarias a un mayor otorgamiento de este tipo de créditos y conservarlos en sus balances. Además se espera que experimenten cambios el tratamiento de los títulos y bonos, como también, una redefinición en materia de gestión de riesgos operativos (Cadena, et. al., 2005).

RECUADRO 3 CRISIS CREDITICIA EN ESTADOS UNIDOS, SU IMPACTO A NIVEL MUNDIAL Y DE AMÉRICA LATINA

El modelo más desarrollado de financiamiento hipotecario que contempla una activa participación del mercado secundario, lo constituye Estados Unidos, en donde este mercado domina absolutamente el financiamiento de vivienda. En este país el financiamiento de hipotecas, el segmento más importante está compuesto por los grupos de hipotecas manejados por entidades federales como Fannie Mae, Freddie Mac y Ginie Mae, a los que se agregan los grupos de títulos con respaldo de hipotecas y otros activos –Mortgage Backed Securites (*MBS*) y Bonos Corporativos; Asset Backed Securities (*ABS*) emitidos por entidades privadas. Cabe mencionar que estos últimos, constituyen instrumentos y no fuentes de recursos, siendo muy difícil determinar quienes poseen los bonos hipotecarios.

Un gran cuestionamiento han provocado en el año 2007, estos títulos de hipoteca *MBS* y *ABS* y que han sido clasificados bajo la categoría de *créditos subprime*, que se caracterizan por tener un nivel de riesgo de impago superior a la media del resto de los créditos, que por ende, generan tipos de interés más altos y más gastos en comisiones bancarias. Un volumen significativo de estos créditos *subprime* han cesado en sus obligaciones de pago, generando importantes pérdidas a los inversionistas que los poseen, lo cual ha cuestionado abiertamente la utilización del mercado secundario por parte de títulos de hipoteca con riesgos altos de no pago, y en el cual ha quedado demostrado la escasa regulación y protección de los inversionistas con que estos mercados operan.

A pesar que en la región existe una gran incertidumbre, la crisis financiera internacional y la desaceleración del crecimiento global el año 2008, marcan el fin del largo período de bonanza externa: existe hoy un aumento de la presión inflacionaria desde el 2006 hasta el 2008 mientras que las principales monedas se enfrentaron a reevaluación siendo el resultado fiscal altamente dependiente del ciclo económico.

La región está mejor preparada para enfrentar *shocks* externos que en el pasado, pero el riesgo de contagio es elevado. Por el canal comercial y de remesas, México y los países andinos y de América Central son los países más vulnerables a sufrir recortes.

A la luz de los acontecimientos observados en los primeros meses de 2009, el escenario más probable para América Latina se enmarca en una recesión global que arrastra a la región, con contracción de la demanda de bienes básicos y baja de los términos de intercambio, caída en los mercados financieros, salidas de capitales y contracción de acceso al crédito, pérdida de valor de las monedas y disminución en el flujo de remesas de los migrantes, con aumento del desempleo, disminución de los ingresos del hogar e incremento de la pobreza. Lo cual impone un gran desafío a la política económica y social de los países, sin que todavía haya consenso respecto a la duración del proceso.

Fuente: Espinoza, Eugenio (2007) “Elementos de financiamiento en la política de vivienda en países de América Latina y el Caribe”. Documento borrador para discusión de circulación restringida. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las acciones que realicen los países para promover un sector financiero capaz de proporcionar viviendas adecuadas a todos los grupos socioeconómicos juegan un rol fundamental en la estrategia de desarrollo social. Asimismo, se reconoce que las políticas bien diseñadas para apoyar los servicios financieros para la vivienda tienen un impacto significativo en el mercado

nivel de recursos propios que esté en función del riesgo asumido por las instituciones financieras y mejorar la transparencia y supervisión interna relativa la gestión de riesgos.

habitacional. Unidas a estas estrategias se ha advertido que los gobiernos que siguen políticas basadas en el mencionado “enfoque facilitador de los mercados” obtienen mejores resultados que aquellos que siguen políticas tradicionales basadas sólo en la construcción y financiamiento directo de viviendas para hogares de bajos ingresos.

Cabe destacar que la realidad presente en la mayoría de los países de la región indica que un número reducido de hogares pueden ahorrar suficiente para comprar viviendas terminadas y sólo una fracción de la población califica para obtener los créditos necesarios para comprar una casa construida por el sector formal. Como resultado, gran parte de los hogares de la población de escasos recursos habitan en casas construidas por ellos mismos, que a menudo no cumplen con los estándares establecidos, localizadas ya sea en asentamientos formales o informales y frecuentemente sin acceso a los servicios públicos.

Así, a pesar de las importantes transformaciones que ha experimentado el sector financiero en América Latina⁶⁰, el acceso al crédito hipotecario continúa restringido en la mayoría de los países. Dichas transformaciones ha generado una segmentación de los futuros propietarios de viviendas por grupo de ingresos, siendo aquellos que tienen menos ingresos los que se ven mayormente afectados y en algunos casos excluidos del sistema. El bajo monto de las operaciones de crédito hipotecario dirigida a estos sectores y los elevados costos de transacción en relación a los montos involucrados han desincentivado a las instituciones financieras a otorgar créditos para viviendas sociales. Muchas de las opciones de crédito hipotecario disponibles en el mercado están en gran medida dirigidas a garantizar la rentabilidad y la autosostenibilidad de los sistemas financieros de financiamiento para vivienda. Sin embargo, esto no asegura que todos los segmentos de la población, particularmente los de menores ingresos, puedan tener pleno acceso a las oportunidades que genera el funcionamiento de un sistema en tales condiciones. Por lo tanto, para desarrollar sólidos sistemas financieros, se considera conveniente identificar los mecanismos de financiamiento habitacional con el propósito de facilitar el acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos (Stallings, 2006).

Dentro de toda esta dinámica, la participación del Estado resulta decisiva para permitir el acceso al financiamiento hipotecario a los sectores de menores ingresos (Banco Mundial, 1993; Angel 2000; González, 2001). En efecto, a lo largo de las décadas el Estado ha tenido activa participación en el mercado habitacional⁶¹, procurando atender a los sectores de menores ingresos; sin embargo, muchas veces esta participación estatal ha desplazado la intervención del sector privado, finalmente no atendiendo de manera adecuada a la población objetivo. Por ello es que en último tiempo, en América Latina se observa una tendencia al retiro del Estado del financiamiento directo de vivienda, consolidándose en su lugar, con un rol fundamentalmente normativo y promotor de la iniciativa privada. Algunas experiencias en Chile, Costa Rica, Ecuador y México, entre otras, dan cuenta de este cambio de orientación. Sin embargo, son estas mismas experiencias las que permiten identificar algunas debilidades y desafíos. No siempre se ha logrado atraer la participación del sector privado en el otorgamiento de créditos hipotecarios de bajo monto. Por ello en países con amplios sectores de población con poca capacidad adquisitiva, es clave identificar herramientas innovadoras que amplíen el acceso al financiamiento para dichos sectores.

⁶⁰ Estas transformaciones se vinculan especialmente a políticas de “liberalización financiera” que hacen referencia a la eliminación parcial o total de las restricciones impuestas por los gobiernos sobre el comportamiento financiero interno, de tal manera que los agentes económicos pueden tomar sus propias decisiones con respecto al volumen, el precio, los plazos y el propósito de las transacciones financieras.

⁶¹ Bourdieu (2000) señaló que pocos mercados como el de la vivienda, no sólo han estado controlados sino que han sido verdaderamente “construidos” por el Estado. Particularmente a través de las normas de regulación y subvenciones financieras contribuye en gran medida a producir el estado del mercado de la vivienda, en especial orientando directa o indirectamente las inversiones financieras de las distintas categorías sociales en materia de vivienda.

D. Desarrollo de mercados hipotecarios: panorama regional

El desarrollo de los mercados financieros hipotecarios depende del nivel de desarrollo socioeconómico de las economías, pero últimamente también se ha señalado la importancia del nivel de desarrollo del sistema financiero. Cuando el crédito privado constituye un importante porcentaje del PIB, ello contribuye a mejorar las condiciones de crédito para la población de menores recursos. En efecto, un sector financiero sólido con un mercado activo estimula el crecimiento de los créditos hipotecarios.

Esta dimensión de crecimiento de los créditos hipotecarios tiene su origen en dos factores: el primero indica que a medida que el sector financiero alcanza una mayor especialización de sus productos y mejoramiento de las coberturas de riesgos, logra proporcionar servicios financieros a una mayor población. El segundo factor, quizás el más importante, es que aunque el desarrollo financiero no beneficie directamente a la población de escasos recursos, sí mejora la economía en general con dinámicas que provocan el aumento de los ingresos de la población en su conjunto.

También se debe consignar que tradicionalmente las instituciones financieras han operado con los sectores de mayores ingresos, dejando una gran mayoría de la población de la región sin acceso a servicios tales como crédito y cuentas de ahorros. Esto implica dos importantes “pérdidas de oportunidades”: por un lado, de negocios para los bancos privados al no ingresar a un mercado con gran potencial de crecimiento y, por el otro, de capital por parte de las familias de escasos ingresos.

La región en general muestra un reducido mercado de colocaciones en comparación con los países desarrollados. Tres países muestran un resultado parcial en esta modalidad de financiamiento para enfrentar el problema habitacional: Chile, Guatemala y Panamá, los cuales además del apoyo estatal obtenido para el desarrollo del sector, cuentan con un sistema financiero profundo que les ha permitido extender los servicios de financiamiento hipotecario a buena parte de la población en los distintos niveles socioeconómicos. Prácticamente todos los demás países ofrecen créditos hipotecarios de largo plazo y en condiciones financieras de mercado, siendo la oferta de crédito limitada a los estratos medios y altos de la población por ser operaciones más rentables y de menor riesgo.

De acuerdo a la información presentada en el siguiente cuadro⁶², la participación del financiamiento hipotecario con relación al PIB es baja entre los países de América Latina y el Caribe, con un rango que va de 1,2% del PIB en Brasil a 19,9 % en Panamá. Ello contrasta con cifras para Europa y los Estados Unidos donde se advierten porcentajes de participación del 42% y 79% del PIB respectivamente.

⁶² Es importante mencionar que las cifras presentadas en esta sección dan cuenta del nivel de actividad de las instituciones financieras de la región sobre colocaciones hipotecarias, condiciones de créditos respecto a plazos, tasas de interés, tipos de productos financieros, relaciones de las instituciones públicas y privadas del sector hipotecario que corresponden a la información disponible más actualizada posible a la cual se refieren los documentos analizados.

CUADRO 13
FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN.
RELACIÓN DE LA CARTERA DE CRÉDITO E HIPOTECARIA CON EL PIB AL 2004

Países	Ingreso per cápita	Cartera de Crédito / PIB	Cartera Hipotecaria (CH)		
			CH / PIB	CH per cápita	CH / Total Colocaciones
	(dólares)	(porcentaje)	(porcentaje)	(dólares)	(porcentaje)
Argentina	5 498	18	1,4	138	11
Chile	5 856	56	12,0	1 066	21
Bolivia	1 159	33	7,3	84	23
Brasil	5 616	24	1,2	69	5
Perú	3 383	22	2,6	58	11
Ecuador	3 051	18	2,0	54	12
Rep. Bol. de Venezuela	4 148	8	0,2	10	3
Colombia	2 983	23	5,0	103	16
Panamá	5 208	85	19,9	1 038	23
Costa Rica	5 034	31	5,7	252	19
Nicaragua	959	24	3,2	25	13
Honduras	1 322	42	8,1	88	20
El Salvador	2 657	41	10,0	226	24
Rep. Dominicana	4 037	9	1,5	98	16
Guatemala	2 353	19	12,0	60	12
México	6 506	15	3,9	255	27

Fuente: Eugenio Espinoza (2007) a partir de información extraída de Titularizadora Colombiana (2006), Bancos y Superintendencias de Bancos de países de América Latina.

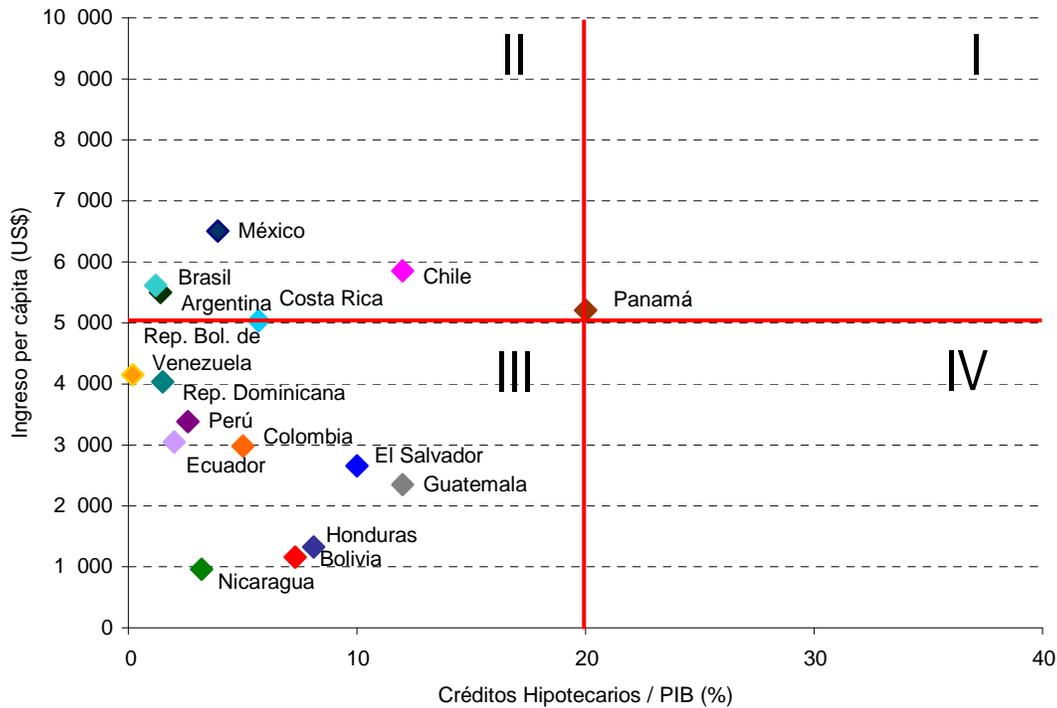
Uno de los principales obstáculos en el desarrollo de mecanismos eficientes de financiación de vivienda, refiere al tamaño del mercado interno y que se expresa por el volumen de colocaciones en función del PIB. Así, considerando las variables de potencial de demanda que posee cada país a partir del nivel de ingresos de la población (utilizando como punto de corte el PIB per cápita promedio para la región del año 2006 -US\$ 5.000-) y del tamaño del mercado interno de financiamiento hipotecario y sus proyecciones (participación de la cartera de créditos hipotecarios sobre el PIB para el año 2004, donde 20% sería el mínimo a cumplir en el mediano plazo)⁶³, es posible identificar cuatro cuadrantes en los cuales clasificar a los países.

- El cuadrante I (superior derecho) representa mercados internos más desarrollados con alto PIB per cápita, constituyéndose en un mercado de gran potencial, del nivel de los países industrializados.
- El cuadrante II (superior izquierdo) representa mercados internos menos dinámicos de alto potencial y que deberían converger hacia el cuadrante I en el mediano plazo.
- El cuadrante III (inferior izquierdo) representa mercados internos muy poco desarrollados con un PIB per cápita inferior al promedio de la región y que se encuentran estancados.

⁶³ El Banco Mundial (2006) señala que el tamaño promedio de los sistemas financieros de vivienda, en una muestra de siete países de altos ingresos calculado como porcentaje del PIB, para el año 2002 fue de un 40%. Estimándose dicho porcentaje como límite máximo, el análisis gráfico mediante cuadrantes de similar tamaño, fija un valor intermedio del 20% para dicho indicador.

- El cuadrante IV (inferior derecho) comprende aquellos países que a pesar de tener bajos niveles de ingresos han logrado conformar un mercado de financiamiento importante que les permitiría atender a gran parte de la población, situación que no ocurre en la región y difícilmente pueda hacerse efectiva en el mediano plazo.

GRÁFICO 14
NIVEL DE DESARROLLO DE MERCADOS HIPOTECARIOS EN ALGUNOS
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



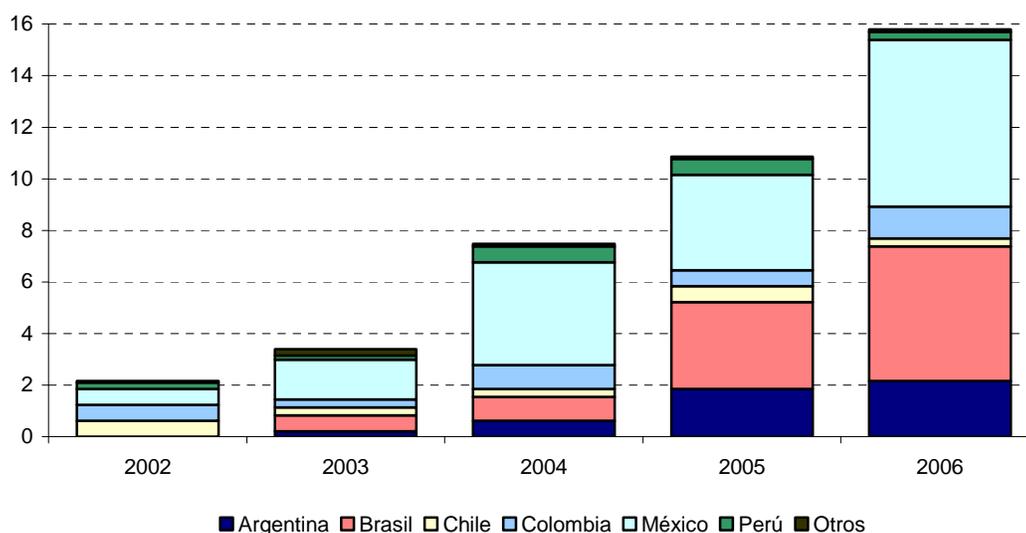
Fuente: Eugenio Espinoza (2007) a partir de información extraída de Titulizadora Colombiana (2006), Bancos y Superintendencias de Bancos de países de América Latina.

En el gráfico 14 se advierte que la mayoría de los países de la región se encuentran en el cuadrante III, donde el bajo nivel de desarrollo económico y reducido mercado hipotecario condiciona las oportunidades de la población a acceder a un financiamiento para la compra o mejoramiento de la vivienda. La evaluación de las economías de la región permite identificar a Argentina y Brasil como dos países que por su tamaño presentan un importante potencial para el desarrollo de financiamiento habitacional. En este caso, el principal condicionamiento sería el bajo nivel de desarrollo de su sector primario de hipotecas y la inestabilidad macroeconómica. , Por el contrario, los países de Centroamérica Nicaragua, Honduras tienen economías pequeñas con un bajo desarrollo. En tanto, Guatemala y El Salvador aparecen como los países con mejor potencial de desarrollo después de Panamá y Costa Rica. En Sudamérica, después de Chile y Brasil y Argentina, se encuentran Colombia y Venezuela con un nivel potencial menor, quedando más atrás Perú, Ecuador y Bolivia⁶⁴.

⁶⁴ No incluye a Paraguay y Uruguay por falta de información.

Por su lado, en el gráfico 15 se muestra la variación del stock de créditos otorgados por las instituciones financieras en los principales países de la región, en el período 2000-2004, lo que permite observar un crecimiento para la mayoría de los países, sobresaliendo el caso de Chile y México y en forma emergente Brasil. Particularmente destacable resulta ser la variación de la cartera hipotecaria en el caso chileno, considerando que este tiene cinco veces menos población que México y ocho que Brasil. En cambio, se observa una fuerte caída en Argentina y Colombia, que se asociaría a las crisis de principios de la década.

GRÁFICO 15
VARIACIÓN DE LA CARTERA HIPOTECARIA EN PAÍSES DE LA REGIÓN, 2002-2006
(Miles de millones de dólares)



Fuente: Eugenio Espinoza (2007) a partir de información de Superintendencias de Bancos e Instituciones Financieras de países de la región.

En general, la información corrobora lo señalado anteriormente respecto a que los países de la región cuentan con sistemas de financiamiento habitacional y mercados hipotecarios poco desarrollados, a lo que se suma ausencia de regulación bancaria que promueva nuevos instrumentos de financiamiento de largo plazo, inestabilidad macroeconómica, volatilidad de las tasas de interés, bajo tamaño y poco desarrollo de los mercados internos.

En el anexo 2 se presenta la situación actual de 15 países latinoamericanos sobre la base de la información más relevante que caracteriza la estructura de cada uno de estos mercados y las principales condiciones para el desarrollo de la securitización de cartera hipotecaria⁶⁵. De acuerdo a dicha síntesis, en la mayoría de estos países el tránsito y consolidación de mecanismos de servicios financieros en vivienda son operados por la banca privada, donde la participación del Estado se circunscribe a una función de banca de segundo piso con cobertura de riesgos operacionales y con un rol de regulación. Se pueden observar, además, importantes esfuerzos para lograr una mayor bancarización, mediante un adecuado ordenamiento y redefiniciones institucionales, propendiendo hacia una mayor estabilidad de las entidades financieras. También

⁶⁵ La información está extraída de Rubinstein y Carrillo (2001), González (2002), Titularizadora Colombiana (2005) e información de Bancos Centrales y Superintendencias de Bancos e Instituciones Financieras de los respectivos países de la región.

se busca reducir costos de operación de la banca para la captación y fortalecer las centrales de información financiera. Todas estas reformas se evidencian a través del desarrollo de políticas públicas que facilitan la libre competencia, generando las mismas condiciones entre los diferentes proveedores de servicios y productos financieros para sectores de bajos ingresos, junto a marcos regulatorios y estructuras legales adecuadas, así como autoridades más experimentadas en estas funciones, considerando las características especiales de los sectores de escasos recursos.

El nivel de actividad de las colocaciones hipotecarias está en directa relación a las condiciones crediticias con las cuales opera la banca. En el anexo 3 se puede observar que el período excede los 12 años en la mayoría de los casos y que para la denominación de la deuda, Chile y Colombia utilizan valores indexados con la inflación, Ecuador y Panamá emplean el dólar, otros cinco países (Argentina, Brasil, El Salvador, México y la República Bolivariana de Venezuela) emplean su moneda local, en tanto el resto de los países utilizan indistintamente operaciones en moneda local y en dólares, restringido en varios de ellos a determinado monto de operaciones. La tasa de interés varía en los diferentes países según sea la menor volatilidad económica, el nivel de competencia y tamaño de los mercados financieros, siendo su rango para tasas reales del orden de 5% a 12%. Distinta es la situación para los países que mantienen la denominación de su moneda local para los créditos hipotecarios, debido a que están expuestos a ajustar sus tasas de interés en función del control que logren ejercer sobre la inflación, con la precaución que dichos ajustes no proyecten inflación al fijar determinados valores.

E. Los instrumentos de financiamiento de vivienda en la región

En el objetivo de avanzar hacia un desarrollo social más equitativo en materia de derechos individuales y sociales para elevar el nivel de vida de la población, la política habitacional se orienta a consolidar las condiciones necesarias para que más hogares accedan a su vivienda. También, busca sentar las bases para que el sector habitacional alcance un nivel que permita financiar la demanda real de vivienda mediante el ahorro familiar, el otorgamiento de créditos hipotecarios y la instrumentalización de una política de subsidios para los sectores de menores ingresos.

Por estas razones es que el diseño de políticas públicas en materia de financiamiento habitacional que pretenda atender en forma efectiva, eficiente y sostenible los sectores socioeconómicos de ingresos medios-bajos y bajos, requiere del desarrollo y la implementación de instrumentos específicos que respondan en forma concreta a sus demandas, por ejemplo mediante el fomento de un mercado hipotecario que atienda en igualdad de condiciones a las familias cuyos ingresos les permita ser calificados como sujetos de crédito; como también mediante el establecimiento de mecanismos de subsidios a las familias cuyos ingresos no les permite acceder a un crédito hipotecario y que requieren, por tanto, del apoyo del Estado.

Se debe remarcar que un 65% de la población en América Latina no se encuentra en condiciones de afrontar el pago de un crédito hipotecario para la adquisición de una vivienda debido a lo reducido de sus ingresos y a las condiciones requeridas por los bancos para la amortización del capital y el pago de intereses. En tal sentido, se advierte la conveniencia de profundizar en el tema de los componentes del financiamiento, o sea en el crédito hipotecario, el ahorro familiar y el subsidio directo, factores contemplados en los programas de vivienda y que tienden a lograr una estructura de financiamiento adecuada para cada tipo de solución. Además de poner atención a dichos componentes, las acciones integradas y formuladas explícitamente en los programas de vivienda producen sinergias que aumentan su sostenibilidad en el tiempo.

En general, para los sectores de menores ingresos, las posibilidades de acceso a la vivienda están condicionadas por la combinación de, al menos, tres elementos: Primero, el *ahorro familiar previo*; segundo un *subsidio estatal directo* no reembolsable, en apoyo a la demanda de

vivienda; y tercero –con carácter complementario para los estratos con cierta capacidad de endeudamiento– un *crédito hipotecario* de largo plazo en condiciones de mercado. Así como para las familias con un mayor ingreso, en su capacidad de adquirir una vivienda debiera bastar el ahorro y crédito, en los sectores más empobrecidos con nula o escasa capacidad de endeudamiento, el acceso a la vivienda debe apoyarse fundamentalmente en la ayuda estatal en forma de subsidio directo, tal vez añadiéndole algún componente de ahorro o esfuerzo familiar.

En el anexo 4 se desarrollan los principales elementos y potencialidades de cada uno de estos instrumentos de financiamiento.

F. Financiamiento hipotecario y microfinanzas

Como consecuencia de las medidas de ajuste estructural implementadas entre 1980 y 1990, las microfinanzas en Latinoamérica han tenido un importante desarrollo debido a la reducción del rol del Estado en la provisión directa de servicios financieros. En efecto, a partir de 1980 numerosas organizaciones no gubernamentales apoyadas por la cooperación internacional, asumieron tareas e impulsaron proyectos que han permitido desarrollar la industria de las microfinanzas con importantes niveles de especialización y oferta de instrumentos financieros.

Cabe mencionar que las microfinanzas abarcan, en su mayoría, toda una gama de servicios financieros entre los que se incluyen microcréditos para uso personal o para la empresa, transferencias de remesas, micro-seguros, facilidades de depósitos tales como cuentas de ahorro, programas especiales de ahorro, crédito para adquisición de activos, crédito para la vivienda y otros servicios. Este panorama amplio permite considerar a las microfinanzas como un importante instrumento de desarrollo que habilita a las personas de menores ingresos acceder a mecanismos de financiamiento.

Uno de los argumentos de mayor peso para el desarrollo de esta actividad financiera es el que refiere a que estas instituciones tienen capacidad de interpretar adecuadamente la demanda que tienen los sectores de menores ingresos para poner a su disposición una determinada gama de opciones y servicios financieros al cual pueden acceder dependiendo del ciclo de vida de sus negocios, su estabilidad y las necesidades de su hogar. Este modelo de desarrollo microfinanciero ha provocado que en la región opere un gran número de organizaciones denominadas genéricamente “instituciones de microfinanzas” (IMF) que han logrado altos niveles de especialización y de importante sostenibilidad financiera comparable a lo experimentado por la banca tradicional según se puede observar en el cuadro 14.

CUADRO 14
RENTABILIDAD SOBRE ACTIVOS (RSA) CUADRO COMPARATIVO 2001-2005

Regiones	Instituciones de microfinanzas (IMF)		Bancos	
	Número	Prom. RSA (porcentaje)	Número	Prom. RSA (porcentaje)
América Latina y el Caribe	138	3,8	552	2,1
Asia Central	89	0,8	521	2,4
Asia del Este y el Pacífico	34	5,3	153	1,5
Medio Oriente y África del Norte	23	3,5	134	0,9
Asia del Sur	39	1,2	177	1,2
África Subsahariana	60	0,9	267	1,7
Total	383	3,1	1.804	1,8

Fuente: Navajas y Tejerina (2006).

Al año 2005, las IMF habían cerrado operaciones por valor de 5,4 billones de dólares y una cartera de clientes cercana a los seis millones, con préstamos que en promedio llegaban a los 922 dólares⁶⁶.

Los países que atienden a un mayor número de clientes son México y Perú, superando el millón de personas en cada país. De igual forma Perú registra el mayor número de instituciones financieras dedicadas al microcrédito (67) y también la cartera de préstamos más alta que asciende a 1,5 billones de dólares.

La evolución de las microfinanzas en América Latina se origina a partir de varias experiencias piloto de microcrédito que se vienen desarrollando desde 1970 aproximadamente (Miller-Sanabria, 2006). Es así como surgió en Recife (Brasil) el denominado “Proyecto Uno⁶⁷”, en República Dominicana la experiencia del Banco de la Asociación para el Desarrollo de la Microempresa, “Banco ADEMI⁶⁸”, en El Salvador con el impulso de la cooperativa “Fedecrédito⁶⁹”. La organización internacional “Women’s World Banking⁷⁰” apoya a múltiples instituciones microfinancieras en varios países en vías desarrollo incluyendo a afiliadas en Colombia, República Dominicana, Bolivia y Brasil.

Hacia 1980 las microfinanzas en América Latina superan su etapa de experimentación y su marco de acción comienza a especializarse en la oferta de servicios financieros principalmente el crédito. Estos esquemas denominados “minimalistas”, que se concentran específicamente en el otorgamiento de créditos, se diferencian de otros más amplios como por ejemplo el impulsado por la Fundación Carvajal en Colombia que además de proveer crédito incluyen capacitación.

Desde 1980 algunas organizaciones no gubernamentales centradas en las finanzas como Prodem y Procrédito en Bolivia habiendo logrado éxito en su trabajo de constitución de carteras de crédito de alta calidad distribuidas entre miles de microempresas, iniciaron su proceso de conversión a bancos o intermediarios financieros especializados.

⁶⁶ Esta estimación solo incluye a los beneficiarios de microcréditos, no considera los servicios financieros de pago de remesas, depósitos, pago de servicios u otro tipo de operaciones.

⁶⁷ Fue la primera iniciativa de microcrédito en América Latina en la década de 1970, que mas tarde se transformó en CEAPE/Pernambuco. Mas información es posible consultarla en la web site: www.ceape-pe.org.br.

⁶⁸ Más información es posible consultarla en la web site: www.bancoademi.com.do.

⁶⁹ Más información es posible consultarla en la web site: www.fedecredito.com.sv.

⁷⁰ Más información es posible consultarla en la web site: www.swwb.org.

CUADRO 15
MICROFINANZAS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE AL 2005

País	Numero de IMF	Créditos (Millones de dólares)	Nº de prestatarios	Monto promedio de préstamos (dólares)
Argentina	10	4	10 649	402
Bolivia	21	635	548 242	1 158
Brasil	16	91	289 697	313
Chile	5	663	297 995	2 223
Colombia	22	315	608 282	518
Costa Rica	19	341	45 607	7 469
Ecuador	20	322	327 065	985
El Salvador	11	138	143 461	964
Guatemala	24	273	363 286	753
Honduras	14	80	143 118	560
México	39	471	1 217 920	387
Nicaragua	21	261	399 614	652
Panamá	6	16	28 103	552
Paraguay	5	71	59 936	1 193
Perú	67	1 516	1 174 361	1 291
Rep. Dominicana	13	158	145 332	1 087
Uruguay	3	10	7 155	1 422
Rep. Bol. de Venezuela	5	37	44 969	816
Total	321	5 400	5 854 792	922

Fuente: Navajas y Tejerina (2006).

A principio de 1990 se fundan las primeras instituciones financieras controladas y sujetas a normas por parte de superintendencias bancarias. Instituciones como Caja Los Andes, FIE y BancoSol (Bolivia), Financiera Calpiá (El Salvador), Mibanco (Perú), Banco Solidario (Ecuador) y Compartamos (México), ilustran experiencias vigentes donde se amplió la frontera financiera, penetrando masivamente en sectores poblacionales pobres y de microempresas no bancarizadas, obteniendo ganancias y cobrando tasas de interés de mercado. Estas instituciones acumulan sus utilidades en forma de capital o distribuyen dividendos, lo cual les permite atraer más recursos, principalmente del sector privado. Esta dinámica ha dado lugar al llamado “efecto demostración” el cual ha despertado el interés de los bancos comerciales tradicionales por incursionar en el campo de las microfinanzas en América Latina.

En el anexo 5 se desarrolla explícitamente el tema de los microcréditos hipotecarios como mecanismo financiero para el acceso a opciones habitacionales en la región junto con el análisis de otras opciones alternativas de financiamiento.

V. Una propuesta integral de agenda urbana oportunidades y líneas estratégicas

En América Latina y el Caribe, en las últimas décadas se ha venido implementando un enfoque de desarrollo urbano y habitacional que presenta ciertas características críticas, las que se pueden sintetizar en:

- Permanencia de políticas y programas gubernamentales que priorizaron principalmente la superación del déficit cuantitativo de vivienda en detrimento de dimensiones cualitativas de la política habitacional o de esquemas integrales de intervención que además de la vivienda alcance a otros ejes y temas críticos de la pobreza y la precariedad urbana, tales como el uso del suelo, la promoción de proyectos que promuevan el empleo y el ingreso local, servicios públicos urbanos, entre otros;
- Un sistema de financiamiento habitacional que se sustenta tanto en el otorgamiento de subsidios, el endeudamiento y el ahorro. En ciertos países de la región esto ha permitido que solamente un grupo poblacional califique para acceder al subsidio y que a su vez posea capacidad de endeudamiento y ahorro, mientras que otros grupos quedan excluidos de esta posibilidad. En otros países, con gran proporción de población pobre, que no tiene capacidad económica ni califica para el subsidio, ni para endeudarse y ahorrar, provoca indirectamente una profundización de “focos de pobreza y precariedad”;
- Estas condiciones no han logrado sino profundizar los crecientes patrones de segregación urbana residencial en las grandes urbes de la región en las cuales se advierte la coexistencia de zonas residenciales con altos estándares de calidad en lo que refiere a habitabilidad (acceso a servicios urbanos, a espacios públicos e infraestructura de calidad y a otras condiciones de desarrollo y calidad de vida urbana) junto a otras zonas deprimidas, generalmente en localizadas en territorios de alta vulnerabilidad, que se caracterizan por carencias en materia de habitabilidad de forma permanente y profunda. Estas tienen en el tugurio su mejor expresión de precariedad urbana, junto a otros déficit en materia de educación, salud, empleo e ingresos;
- Una tradición en varios países de la región, en materia de planificación, gestión, operación e inversión en infraestructura y servicios urbanos, transferidos al sector privado no han

logrado “integrar” e incluir en estos procesos a sectores sociales que no poseen capacidad de pago de ciertos servicios e infraestructuras.

- Por último, es previsible que estas características se profundicen a raíz de la crisis financiera y económica originada en los Estados Unidos de América en el año 2008⁷¹.

De acuerdo a lo antes señalado, un rediseño o enfoque de política urbana y habitacional supone un tránsito del concepto de vivienda como un bien (*commodity*) provisto por el mercado a otro, donde, sin desmerecer su valor económico, se reconoce en la vivienda una significación mayor de carácter económico, social, cultural y familiar, que surge del derecho a acceder a una opción habitacional adecuada a las necesidades y posibilidades de cada hogar. Es así como este enfoque amplía la tradicional prestación del satisfactor “vivienda” –o vivienda social– de acuerdo al grupo poblacional en el que se centra este documento, a otras dimensiones complementarias tales como la producción, los mercados, el financiamiento, el empleo y los ingresos, la tenencia segura, la infraestructura y los servicios urbanos básicos, la tierra, el contenido cuantitativo y el cualitativo de las viviendas y su hábitat entre otros (Jordán, Plaut y Carbonetti, 2007).

El rediseño del enfoque de política de desarrollo urbano y habitacional que se ha venido promoviendo a los países de la región en las últimas décadas, con foco en el objetivo de la superación de la pobreza y la precariedad urbana, mantiene como núcleo una serie de supuestos que constituyen también objetivos a lograr. Estos –que ya han sido mencionados en la sección sobre la respuesta de los gobiernos– comprenden ocho aspectos: a) Estado promotor, b) calidad de la oferta habitacional, de infraestructura y de equipamiento, c) integración social, d) gobernanza urbana, e) oferta estratégica y sostenible de factores, f) coherencia estratégica y sostenible de política, g) diferenciación regional/territorial y h) cooperación público-privada.

Al corto plazo, un enfoque así implica una política urbana y habitacional que requiere para sí del acompañamiento de una gestión urbana transversal, integral y ampliada no sólo por la diversidad y tipos de objetivos a alcanzar sino además por la diversidad y tipos de instituciones a involucrar para lograr mejores niveles de habitabilidad, funcionalidad y competitividad de acuerdo al alcance precisado de estos valores-objetivos de gestión urbana. Esta óptica se traduce en:

- La incorporación explícita de alternativas de financiamiento para el mejoramiento y ampliación de viviendas, reconociendo los problemas cualitativos cada vez mas crecientes en el déficit habitacional;
- Atención a los aspectos de la oferta como complemento a los subsidios a la demanda, a partir de la existencia de una base empresarial y tecnológica motivada y capacitada para operar en el mercado de viviendas de bajo costo (ampliación de mercados);
- Aseguramiento de disponibilidad de tierras a niveles compatibles con las necesidades y costos de la vivienda social. Diseño de una política de suelo por parte de los gobiernos organizada en torno al cobro por plusvalías generadas por inversión en infraestructura y a programas de mejoramiento integral de barrios y densificación;
- Implementación de programas de mantenimiento y recuperación de viviendas y espacios comunitarios que logren disminuir la obsolescencia y el deterioro del parque habitacional y de equipamiento;
- Implementación y seguimiento de programas que contribuyan a la movilidad habitacional de los sectores de menores recursos (aseguramiento);

⁷¹ Ver recuadro 3.

- Aplicación de subsidios a la compra de vivienda usada y la generación de un mercado secundario de viviendas sociales.

Nuevamente surgen aquí los condicionantes propios del desarrollo urbano –el financiamiento, la institucionalidad, la participación y gobernabilidad. Sin embargo el factor financiamiento público y privado, en materia habitacional, hacia el cual se ha centrado este documento, conviene que sea orientado sobre la base de una serie de ejes prioritarios de inversión y gestión de acuerdo a las condiciones actuales de la región para evitar así una desviación innecesaria e ineficiente de los diversos recursos con los cuales se cuenta en los países.

Es en este marco operativo donde la CEPAL en el marco de la Asamblea General del Foro de Altas Autoridades del Sector Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe (MINURVI), junto a otras organizaciones multilaterales desarrolló como parte de su labor como Secretaría Técnica de dicha Asamblea, la definición de una propuesta integral de **Agenda Urbana** con cinco ejes de especial prioridad en materia de intervención urbana para enfrentar con decisión la pobreza y la precariedad y de esta forma superar las características críticas mencionadas del actual enfoque de desarrollo urbano y habitacional.

Los cinco ejes con sus correspondientes objetivos de política son:

- i) **Mejoramiento de la calidad habitacional y construcción de nueva vivienda:** Perfeccionar los mecanismos de la gestión habitacional para que la población que carece de viviendas o habita en condiciones precarias pueda acceder a soluciones habitacionales que satisfagan las exigencias básicas de confort, seguridad y salubridad; busca promover formas de intervención para mejorar los estándares al nivel de calidad y cantidad no sólo a través de la dotación de unidades nuevas sino de otras modalidades de gestión habitacional como la del mejoramiento urbano, mejoramiento integral en zonas de tugurios, entre otras. Este eje operativo esta en íntima relación con el objetivo de desarrollar mecanismos sostenibles y eficaces de acceso a fuentes de financiamiento a la población objetivo de este mejoramiento habitacional especialmente en relación con el eje cinco (empleo e ingresos) y con relación a formas adecuadas de acceso a créditos hipotecarios y a microfinanzas para ampliación o mejoramiento de viviendas y/o desarrollo de microemprendimientos familiares.
- ii) **Producción y mejoramiento del acceso al suelo:** Ampliar las posibilidades que hoy tienen los sectores pobres para acceder al suelo urbano, analizando alternativas innovadoras en materia de acceso, habilitación y titularización jurídica efectiva a la vez que activa mecanismos de gestión para evitar la ociosidad de este recurso urbano.
- iii) **Provisión y acceso a servicios básicos de infraestructura:** Proporcionar servicios, en especial aquellos de agua potable y saneamiento, a los barrios donde viven los hogares más vulnerables. Interesa no sólo la perspectiva del déficit al nivel de redes como al nivel de calidad en la prestación del servicio, sino además desde la capacidad de gestión de los gobiernos y el empresariado involucrado, en la dotación y el acceso a los barrios más postergados en las ciudades.
- iv) **Dotación y mejoramiento del espacio público barrial:** Contribuir, a través de la dotación y habilitación de espacios públicos a escala vecinal, local y de la ciudad, al fortalecimiento del sentido de pertenencia, la convivencia social y la integración de los sectores más pobres a la sociedad urbana, favoreciendo la acumulación de capital social.
- v) **Provisión de espacios para el desarrollo de actividades productivas y generación de empleo e ingresos:** Proveer espacios y facilidades para que los sectores pobres urbanos puedan desarrollar actividades productivas e incrementar sus ingresos desde sus mismos barrios y con relación a otras áreas de la ciudad, fortaleciendo y

perfeccionando este tipo de actividad. La promoción de políticas de generación de empleo y de aumento o estabilización de rentas urbanas, permite hacer frente a los niveles de desempleo reconociendo el rol del gobierno municipal en la dimensión económica productiva territorial. En este componente se sugiere una participación más decidida por parte de las instituciones gubernamentales, no gubernamentales y privadas en el diseño e implementación de programas de generación de empleo e ingresos a nivel barrial.

Parte importante de esta agenda son los aspectos instrumentales o ejes operativos ya enunciados. A saber: el financiamiento, la gobernabilidad y participación y la institucionalidad (incluye la dimensión legal-regulatoria). Estas dimensiones se entienden como condiciones que van surgiendo e incorporándose en el transcurso del ciclo de vida de los planes, programas y proyectos y que condicionan positiva o negativamente, esta dinámica como los impactos previsibles de las actividades e iniciativas. Cada uno de ellos participa en la forma de “movilizar” o implementar la agenda.

Sin embargo, también estas áreas tienen capacidad de constituirse en dimensiones de una “ventana de oportunidad” para las instituciones internacionales y la banca multilateral de poder apoyar esta dinámica de programas y proyectos que dicen relación con el desarrollo y la seguridad humana. Precisamente la disminución de las asimetrías económicas y sociales en la región constituye una “barrera” a superar en materia de nuevas fases de desarrollo en América Latina y el Caribe. En este sentido, conviene delinear para cada una de estas áreas posibles líneas estratégicas con sus correspondientes alcances, que pueden generar un “marco sostenible” de trabajo de organizaciones internacionales y banca multilateral en esta materia prioritaria del desarrollo social de la región⁷².

- En cuanto a la **institucionalidad**, reformas legales, legislativas y jurídicas para el manejo público-privado de los servicios urbanos básicos en materia de provisión y cobertura.
- Respecto al **financiamiento**, aparece como prioritario el desarrollo de una estrategia de apoyo financiero a los servicios urbanos básicos (agua potable, electricidad y saneamiento). Otros ejes de gestión del financiamiento y que dicen relación con la superación de la pobreza y la precariedad urbana son provisión de servicios urbanos (agua potable, electricidad y saneamiento) considerando patrones y mecanismos de “desarrollo limpio” para mitigación de los efectos del cambio climático en las zonas urbanas; a través del desarrollo de infraestructura urbana sostenible (área donde la CAF ya se encuentra ejecutando el Fondo de Promoción de Proyectos de Infraestructura Sostenible – PROINFRA); provisión de servicios urbanos en zonas afectadas por catástrofes naturales y con tugurios con escaso capital social y comunitario; e integrando la dimensión y alcance de precariedad urbana desde la escala de mega ciudades de América Latina y el Caribe.
- A su vez considerando la **gobernabilidad** y **participación**, parece conveniente desarrollar proyectos de perfeccionamiento en materia de capacidades de gestión de los gobiernos en la región –especialmente en los niveles subnacionales (regionales, estatales y municipales).

⁷² Así se deja constancia en el documento de la CAF “*Comprometidos con el desarrollo social: estrategias y acciones*” (documento ppt). Se puede consultar en el web site: <http://www.caf.com/attach/17/default/Comprometidosconeldesarrollosocial.pdf>.

Bibliografía

- ASDI, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (2005) “*Directrices sobre microfinanzas: Lograr que los mercados financieros trabajen para los pobres*”. En www.sida.se/publications
- Angel, Shlomo (2000) “*Housing policy matters. A global analysis*”. Oxford University Press. New York, USA.
- ALIDE, Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (2005) “*La Banca de Desarrollo de Segundo Piso: La Experiencia del Banco Multisectorial De Inversiones (BMI)*”. Lima, Perú.
- Banco Mundial (1993) “*Housing, Enabling Markets to Work*”: with technical supplements”. World Bank policy paper. Washington D.C.
- Banco Mundial (2006) “*Thirty years of World Bank shelter lending: what have we learned?*”. Capítulo 4, editado por Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal, Washington D.C. pp. 40-41.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo (1999) “*Guía operativa para vivienda: política de desarrollo urbano y vivienda (op-751)*”. Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Programas Sociales. Washington D.C.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo (2006) “*Oportunidades para la Mayoría*”. Oficina de Relaciones Externas. Washington D.C.
- Bourdieu, Pierre (2000) “*Las estructuras sociales de la economía*”. Ed. Anagrama, Barcelona, España. pp.32-33.
- Brakarz, J., Greene, M. y Rojas, E. (2002) “*Cities for all: recent experiences with neighborhood upgrading programs*”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D. C.
- Cadagin, Mary (2000) “*Mobilización de recursos para el financiamiento de vivienda: La contribución de los mercados secundarios de hipotecas*”. XXXVII Conferencia Interamericana para la Vivienda. Florida, Estados Unidos. En *La Vivienda y la Gestión Urbana: Un Desafío para el año 2000*. pp.50-64.
- Cadena, A. Jaime, et al. (2005) “*La banca colombiana frente al Pilar I del Acuerdo de Basilea II*”. Civilizar, edición 10. Revista electrónica de difusión científica, Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, Colombia. <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar> (recuperado 25/10/2007).
- CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF) “*Comprometidos con el desarrollo social: estrategias y acciones*” (documento ppt). En el sitio: <http://www.caf.com/attach/17/default/Comprometidosconeldesarrollosocial.pdf> (recuperado 28/01/2008).
- CORPORACION ANDINA DE FOMENTO (CAF) – Lineamientos estratégicos para el sector de agua potable y saneamiento básico. Documento de trabajo. 2008. Venezuela.
- Carrión, D. y Vásquez, J.. “*The case of Quito, Ecuador*”. Urban Slums Reports. Understanding Slums: Case of Study for the Global Report on Human Settlements 2003. UN-HABITAT.

- Cecchini, S, Rodríguez, J, y Simioni D. (2006) “*La medición de los objetivos de desarrollo del Milenio en las áreas urbanas de América Latina*”, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 43, CEPAL-UN-Habitat, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas – CELADE-División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL/PNUD (1989) “*Ecuador. Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas*”, División de Estadística y Proyecciones. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- CEPAL (2001), “*El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe*”, Libros de la CEPAL, N° 60, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (2004) “*Avances de América Latina y el Caribe hacia el desarrollo sostenible en los temas de asentamientos humanos, agua y saneamiento*”. Proceso preparatorio de la región de América Latina y el Caribe para la Duodécima sesión de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CDS 12). Distribución restringida. Santiago de Chile.
- CEPAL-MINURVI (2005) “*Informe regional de vivienda social y asentamientos humanos*”. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, Naciones Unidas y Secretaría Técnica de MINURVI. Preparado para la XIV Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe MINURVI y el IX Foro Iberoamericano de Ministros y Autoridades Máximas del Sector Vivienda y Desarrollo Urbano. Santiago De Chile.
- CEPAL (2006a) “*Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2006*”. División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile.
- CEPAL (2006b) “*América Latina y el Caribe: proyecciones 2006 – 2007*”. División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile.
- CEPAL-GTZ-MINVU (2006c) “*Informe final. Política Nacional de Desarrollo Urbano y Territorial. Cooperación GTZ-CEPAL al MINVU-DDU*”. Documento para discusión de circulación restringida. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (2006d) “*Panorama Social de América Latina 2005*”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (2007) “*Panorama Social de América Latina 2006*”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (2008) “*Panorama Social de América Latina 2008*”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CELADE (1996) “*Déficit habitacional y datos censales sociodemográficos: Una metodología*”. Naciones Unidas. CEPAL-CELADE. Santiago.
- Cetrángolo, Oscar (2007) “*Financiamiento municipal y combate contra la pobreza: ejes de análisis*”. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Documento interno preliminar para comentarios.
- CFI, Corporación Financiera Internacional – CFI (2000) “*Emerger de la pobreza: El rol de la empresa privada en los países en desarrollo*”. Washington D.C.
- CIEDESS (1995) “*Políticas de financiamiento habitacional en Chile*”. Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, Santiago.
- CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR (CGAP) (2000) “*Microfinanzas y gestión de riesgos: la perspectiva del cliente*”. Enfoques, mayo 2000. Washington D.C.
- Echarte, Luís y Sergio Rottenschweiler (2005): “*Perspectivas del Microcrédito para la Vivienda en América Latina*”. SIC Desarrollo, Serie Documentos de Trabajo, Documentos N° 3, Septiembre 2005.
- Espinoza, Eugenio (2007) “*Elementos de financiamiento en la política de vivienda en países de América Latina y el Caribe*”. Documento borrador para discusión de circulación restringida. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Fay, Marianne (2005) *“The Urban Poor in Latin America”*. The World Bank, Washington D.C.
- FELABAN, Federación Latinoamericana de Bancos (2005): *“Bancarización para la Mayoría: Microfinanzas Rentables y Responsables”*. preparado en conjunto con Women’s World Banking (WWB), http://www.felaban.com/documentos_interes.php (recuperado 31/10/2007)
- Fernández Wagner, R. (2004): *“La Agenda Global y la Gestión Local del Habitat”*. Biblioteca Urbared, <http://www.urbared.ungs.edu.ar>. (recuperado 16/09/2007).
- Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier (2001), *“El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina”*, serie Estudios estadísticos y prospectivos, N° 7, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fix, M. Arantes, P. y Tanaka, G. *“The case of Sao Paulo, Brazil”*. Urban Slums Reports. Understanding Slums: Case of Study for the Global Report on Human Settlements 2003. UN-HABITAT.
- Galindo, A. y E. Lora. (2004):. *“Housing Finance in Latin American: Time to Build a Better Market”*. IDEA (4) mayo-agosto. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación. Washington, D.C.
- GHIF, Group for Home and Infraestructura Finance (2000): *La Experiencia internacional: productos de microcrédito para vivienda y el uso del título de propiedad como colateral”*. Junio 2000. en <http://www.cofopri.gob.pe/pdpu/pdf/6.pdf> (recuperado 28/10/2007).
- Gilbert, Alan (2003): *“Poder ideología y el consenso de Washington: Desarrollo y expansión de la política chilena de vivienda”*. Boletín del Instituto de la Vivienda. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, mayo 2003. Vol. 18, N° 47, Santiago de Chile, pp. 133- 156.
- González, Gerardo (1999): *“Acceso a la vivienda y subsidios habitacionales directos: experiencias latinoamericanas”*. Revista de la CEPAL N° 69. Santiago de Chile.
- González, Gerardo (2001): *“Financiamiento de la infraestructura y servicios relacionados con la vivienda en América Latina: Panorama General”*. En Seminario Internacional “Financiamiento de la Infraestructura y Servicios Relacionados con Vivienda”. Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI). Lima, Perú, pp. 1-8.
- González, Gerardo (2002): *“El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina”*. CEPAL, Serie Financiamiento del desarrollo, N° 122. Santiago de Chile.
- Grupo de Río (2006) *“Compendium of Best Practices in Poverty Measurement”*, Río de Janeiro.
- Gwinner, Brito W. et. al (2006): *“De la exclusión a la inclusión financiera: necesidad de mejorar la disponibilidad de crédito para los pobres en las zonas urbanas de América Latina”*. Banco Mundial, Boletín En Breve, noviembre 2006, número 98. Washington D.C.
- Jordán, R. y Carbonetti, M. (2007) *“Agenda urbana y financiamiento de centros y centralidades en América Latina y el Caribe: una relación deficitaria”*, en Carrión, Fernando (edit.) *“El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe”*. FLACSO, Lincoln Institute of Land Policy – Innovar.uio, Quito, Ecuador.
- Jordán, R. Plaut, J. y Carbonetti, M. (2007) *“Desarrollo urbano y habitacional en América Latina y el Caribe”* en Castillo, M. e Hidalgo, R. *“19060-2006: Cien años de política de vivienda en Chile”*. Universidad Andrés Bello-Pontificia Universidad Católica de Chile-Universidad Central de Venezuela. Santiago.
- Jouravlev, Andrei (2004) *“Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI”*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura 74. División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kothari, Miloon (2003): *“La privatización de los derechos humanos: el impacto de la globalización en el acceso a la vivienda, el agua y el saneamiento”*. <http://www.socialwatch.org/es/informesTematicos/74.html> (recuperado 11/11/2007).
- Lea, Michael (2005): *“Tendencias globales del financiamiento de vivienda”*. Unión Interamericana para la Vivienda - UNIAPRAVI, cuaderno N° 205, enero – marzo. Lima, Perú.

- Liso, Joseph et. al.(2002): “*La banca en Latinoamérica: reformas recientes y perspectivas*”. La Caixa, Colección Estudios Económicos N° 30. Barcelona, España
- Machinea, J., Bárcena, A. y León, A. Coord. (2005) ”*Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*” Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Mac Donald, J. (2004) “*Pobreza y precariedad del hábitat en las ciudades de América Latina y el Caribe*”. Serie Manuales 38. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mac Donald, J. (2005) “*La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe*”. Serie Medio Ambiente y Desarrollo 117. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mesalina, Nino y Christy Stickney (2007): “*Dimensionando las Microfinanzas para vivienda: un estudio entre los afiliados de ACCION en Latinoamérica*” Cities Alliance, In Sight N° 21, Boston, MA. Estados Unidos.
- Miller-Sanabria, Tomás (2006): “*El modelo Latinoamericano de microfinanzas: una mirada desde adentro*”. Asociación de Entidades Especializadas en Microfinanzas – ASOFIN. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Planificación de Chile (2005) “*Primer Informe del Gobierno de Chile sobre Objetivos del Desarrollo del Milenio*”. Santiago de Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (2004) “*El déficit habitacional en Chile: Medición de requerimientos de vivienda y su distribución espacial*”. Departamento de Estudios. Serie VII Política Habitacional y Planificación. Santiago de Chile.
- Moser, C, A J Herbert y R E Makonnen (1993) “*Urban poverty in the context of structural adjustment: Recent evidence and policy responses*”, Discussion Paper 4. Urban Development Division, World Bank, Washington, D.C.
- Naciones Unidas (2006): “*La construcción de sectores financieros incluyentes para el desarrollo*”, Bluebook. Nueva York, Estados Unidos.
- Navajas, Sergio y Luis Tejerinas (2006): “*Microfinance in Latin America and the Caribbean. How Large is the Market?*” Banco Interamericano de Desarrollo – BID. Washington, D.C.
- OIT, Oficina Internacional del Trabajo (2006): “*Panorama Laboral 2006: América Latina y el Caribe*”. OIT, Oficina Regional para América Latina. Lima, Perú.
- Peña, H, y Solanes, M. (2002), “*Gobernabilidad del agua en las Américas una tarea inconclusa*”. Contribución al Foro Agua para las Américas en el Siglo XXI en México.
- Pérez, Pedro (2000), “*Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*”. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL.
- Rojas, Eduardo (2006): “*Fortalecimiento de la Capacidad del Banco para Apoyar al Sector Vivienda en América Latina y El Caribe*”. Documento de antecedentes para la estrategia de desarrollo social, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de informes técnicos del departamento de desarrollo sostenible. Washington D.C.
- Rojas-Suárez, Liliana (2006): “*El Acceso a los Servicios Bancarios en América Latina: Identificación de Obstáculos y Recomendaciones*”. Liliana Rojas-Suárez, Center for Global Development Junio 2006, en www.bcie.org/spanish/getfile.php?id=65 (recuperado el 12/08/2007).
- Rubinstein, Jacobo y Oswaldo Carrillo (2001): “*La vivienda en Iberoamerica: legislación, política y programas actuales*”. Unión Interamericana para la Vivienda - UNIAPRAVI, Lima, Perú.
- Rueda-García, Nicolás. “*The case of Bogotá D. C., Colombia*”. Urban Slums Reports. Understanding Slums: Case of Study for the Global Report on Human Settlements 2003. UN-HABITAT.
- Satterthwaite, David (2001) “*The scale and nature of urban poverty in low and middle income nations*”, Urban Poverty Conference Paper, Lusaka.

- Scatigna, Michela y Camilo Toval (2007): “*Titulización en América Latina*”. Banco de Pagos Internacionales (BPI). Informe trimestral. www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt0709esp_h.pdf, (recuperado el 01/11/2007)
- Simioni, D. y Szalachman, R. (2007) “*Primera evaluación del programa regional de vivienda social y asentamientos humanos para América Latina y el Caribe*”. Serie Medio ambiente y desarrollo, N° 133, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stallings, Bárbara (2006): “*Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. Santiago de Chile. pp.19-39.
- Stein, Alfredo et. al. (2005): “*El mejoramiento habitacional y comunitario a través del micro-crédito – experiencias en Guatemala, Centro América y los Estados Unidos*”. Cities Alliance, Entre la exclusión y el desarrollo comunitario. Boston MA. Estados Unidos.
- Szalachman, R. (2000), “*Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa*”, Serie Financiamiento del desarrollo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Titularizadora Colombiana (2005): “*Financiación de Vivienda y Titularización Hipotecaria en Latinoamérica*”, Dirección de Planeación 2005. www.titularizadora.com/esp/Titularizacion/Documentos/DocumentoCompletoLatinoamerica.pdf. (Recuperado el 5/09/2007).
- UN-DESA (2006) “*World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*”. Executive summary. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Población.
- UN-HABITAT (2003a) “*The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*”, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Earthscan.
- UN-HABITAT (2008) “*Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007*” United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Earthscan.
- UN-HABITAT (2003b) “*Slums of the world: The face of urban poverty in the new millennium?*”. Working paper. Nairobi. Kenia.
- UN-HABITAT (2003): “*The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*”. www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf. (Recuperado 21/08/2007).
- UN-HABITAT (2005) “*Financing Urban Shelters. Global Report on Human Settlements 2005*”. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Earthscan.
- UN-HABITAT (2008) “*State of the world’s cities 2008/2009: Harmonious cities*”. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Earthscan.
- UNIAPRAVI, Unión Interamericana para la Vivienda (2001a): “*Financiamiento de la infraestructura y servicios relacionados con vivienda*”. Lima, Perú.
- UNIAPRAVI, Unión Interamericana para la Vivienda (2001b): “*Mercados de capitales y financiamiento de la vivienda: la securitización en Chile*”. Lima, Perú.
- UNIAPRAVI, Unión Interamericana para la Vivienda (2002a): “*Participación privada en la provisión de infraestructura y servicios locales*”. Lima, Perú.
- UNIAPRAVI, Unión Interamericana para la Vivienda (2002b): “*Integración Iberoamericana para la construcción y financiamiento inmobiliario*”. Anales de la XL conferencia interamericana para la vivienda. Lima, Perú.
- Vukusich, Daniel González (2003) “*Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos del empleo, a partir de la experiencia chilena*”, Serie Medio ambiente y desarrollo, N° 54, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Yepes, Guillermo (1990) “*Management and operational practices of municipal and regional water and sewerage companies in Latin America and the Caribbean*”. Banco Mundial, Washington, D.C.

Anexos

Anexo 1:

CUADRO A-1
ARGENTINA: CANTIDAD DE HOGARES CON Y SIN SITUACIÓN DE
ALLEGAMIENTO SEGÚN TIPO DE VIVIENDA

Condición habitacional	Cantidad de hogares en la vivienda	Tipo de vivienda									Total
		No Precaria			Precaria						
		Casa tipo A	Casa tipo B	Departamento	Rancho	Casilla	Pieza/s en inquilinato	Pieza/s en hotel o pensión	Local no construido para habitación	Vivienda móvil	
Sin allegamiento (hogar único)	1	5 438 801	1 072 362	1 560 093	85 307	230 989	67 008	23 382	17 811	1 947	8 497 700
	2	333 042	102 702	28 828	5 190	17 538	970	698	604	60	489 632
Con allegamiento	3	44 313	22 479	5 220	1 470	4 005	489	201	165	12	78 354
	4	8 972	5 996	1 496	520	1 368	220	108	84	12	18 776
	5	3 100	2 220	400	200	585	110	45	75	5	6 740
	6	1 374	1 032	258	108	330	66	36	42	18	3 264
	7 ó más	3 222	1 303	108	120	252	105	160	57	8	5 335
	Subtotal	394 023	135 732	36 310	7 608	24 078	1 960	1 248	1 027	115	602 101
Total		5 832 824	1 208 094	1 596 403	92 915	255 067	68 968	24 630	18 838	2 062	9 099 801

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamiento efectuado en septiembre de 2007 por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL de los censos de población y vivienda (Censo de Argentina 2001).

Anexo 2:

Situación actual de la estructura de los mercados y principales condiciones para el desarrollo de la securitización de cartera hipotecaria algunos países de la región⁷³

Argentina	Desde aproximadamente 1980, los bancos públicos fueron la principal fuente de financiamiento de crédito hipotecario para la vivienda, en especial, rol que cumplía el Banco Hipotecario Nacional (BHN). A partir de 1990, los bancos comerciales privados surgen como una fuente importante de generación de préstamos hipotecarios. El mercado de financiamiento habitacional esta estructurado alrededor del Consejo Nacional de Vivienda, quien coordina la planificación del Sistema Federal de Vivienda y la actividad de la banca. El principal instrumento del Consejo es el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) que es un fondo depositado en el Banco de la Nación Argentina destinado a financiar total o parcialmente la compra y/o construcción y mejora de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento social. Asimismo los recursos del fondo pueden utilizarse como garantía de préstamos y/o contraparte de financiamiento. Tanto la actividad del FONAVI como de las entidades financieras se contrajo severamente durante el período de crisis de la economía argentina, después de la importante expansión que había experimentado durante 1990.
Brasil	Brasil tiene dos sistemas de financiamiento de vivienda: SFH (Sistema de Financiamiento Habitacional) y SFI (Sistema de Financiamiento Inmobiliario). Las instituciones financieras que captan recursos mediante libretas de ahorro para el financiamiento de la vivienda, actualmente 40 instituciones, conforman el Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamo (SBPE). Las instituciones financieras del SBPE pueden captar recursos a través de la emisión de letras hipotecarias y las letras de crédito inmobiliario. Otro mecanismo bastante utilizado para la financiación de vivienda es el leasing habitacional. El principal problema para el financiamiento de vivienda en Brasil es el descalce de plazos por la alta volatilidad de las tasas de interés, lo cual ha ocasionado la disminución de la participación de los bancos comerciales en el financiamiento hipotecario. Otro severo problema del SFH es el elevado nivel de morosidad de los créditos que está estrechamente relacionado con el nivel de desempleo, la pérdida de poder adquisitivo y con las discrepancias entre el índice de remuneración básica del ahorro que sirve para reajustar las cuotas de los créditos y los aumentos salariales.
Chile	El Banco del Estado de Chile, es la principal entidad dedicada al financiamiento hipotecario, especialmente dirigido a los sectores medios y medios-bajo. En el último tiempo han tenido una gran participación los bancos privados nacionales, encabezados por el Banco de Chile, el Banco del Desarrollo y el Banco de Crédito e Inversiones. Así también, la banca extranjera ha logrado colocar sus productos a través de los Banco Santander, BBVA, Boston (recientemente adquirido por el Banco Itaú). En el segmento de menores ingresos se han incorporado entidades de crédito de consumo a otorgar créditos hipotecarios, tales como Banco Falabella, Banco Ripley y Banco París. En total son 17 instituciones las que operan en el mercado hipotecario. Los instrumentos de financiamiento más empleados son las Letras de Crédito Hipotecario (LCH) que son emitidas por los bancos y financieras al conceder un préstamo para adquirir una vivienda. Dicho préstamo no puede exceder del 75% del valor de tasación o del precio de la propiedad a ser hipotecada, el que sea menor. El préstamo es otorgado al comprador de la vivienda no en dinero en efectivo, sino en la forma de título-valores que son, por lo general, adquiridos por inversionistas institucionales, con lo cual se crea un vínculo entre el mercado de financiamiento hipotecario para la vivienda y el mercado de capitales. Otro instrumento empleado, y que ha experimentado un significativo crecimiento, son los Mutuos Hipotecarios Endosables (MHE). Son títulos representativos de un crédito respaldado por una garantía hipotecaria y cuya cesión se efectúa por endoso. Los MHE son emitidos por entidades especializadas, denominadas Administradoras de Mutuos Hipotecarios y también por los bancos del sistema financiero. En este caso, el monto del préstamo puede alcanzar hasta el 80% del valor de la propiedad. Los plazos y las tasas de interés son muy similares a los de las LCH. Por lo general, este instrumento sirve para financiar el segmento de viviendas de mayor valor.

⁷³ Ver Espinoza (2007). Se debe tomar en consideración que la información aquí entregada esta sujeta a alteraciones o modificaciones que se experimenten en los respectivos países de la región desde la(s) fecha(s) de publicación de los documentos que sirvieron como base al desarrollo de esta matriz.

- Colombia Según el Plan Nacional de Desarrollo, el impulso del crecimiento económico se centrará en el sector de la vivienda y la construcción, especialmente la Vivienda de Interés Social (VIS), por tanto, se han creado importantes incentivos destinados a reactivar el crédito hipotecario, como la implementación de un seguro de inflación para ese tipo de créditos y un plan de titularización de cartera hipotecaria. El Gobierno ha creado programas de impulso a la vivienda y a la construcción por grupos de población, principalmente los de menores ingresos. Actualmente, la política de vivienda se sustenta en la asignación de subsidios a los demandantes de VIS, cubierto principalmente con recursos del presupuesto nacional y de las Cajas de Compensación Familiar. El gobierno, a través del Fondo de Garantía de Instituciones Financieras (FOGAFIN), otorga garantías para los bonos hipotecarios y titularización para financiar las viviendas VIS. La reforma financiera impulsada en entre 1990 puso fin al esquema de banca especializada y permitió la vigencia de la multibanca. A partir de este nuevo esquema, el crédito hipotecario registra una trayectoria ascendente debido a la vigencia de un entorno macroeconómico favorable que incluye crecimiento económico, exceso de liquidez, auge crediticio, entre otros elementos, lo cual indujo a un mayor desarrollo del mercado inmobiliario. Conjuntamente con los Bonos Hipotecarios (BH), la incorporación de la titularización de hipotecas ha contribuido significativamente al desarrollo del mercado de financiamiento habitacional al permitir el refinanciamiento de las operaciones (25%) al transferir los créditos y sus respectivas garantías a Sociedades Titularizadas o Sociedades Fiduciarias. Otros participantes importantes en el mercado son los Fondos de Empleados y las Cooperativas que otorgan crédito de vivienda a sus afiliados. Aquí se destaca el Fondo Nacional del Ahorro que desembolsa crédito de vivienda a los empleados oficiales en condiciones favorables.
- Costa Rica En 1986 Costa Rica creó el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) y el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), destinados a atender principalmente las necesidades de Viviendas de Interés Social (VIS). El BANHVI es un banco de segundo piso que otorga los subsidios a través de las entidades autorizadas, que incluyen las mutuales de ahorro y préstamo. Estas mutuales son el mayor proveedor de financiamiento de VIS dentro del sistema financiero. El SFNV está integrado por el BANHVI y por las llamadas Entidades Autorizadas. Las Entidades Autorizadas tienen la función de conceder créditos de corto y largo plazos relacionados con vivienda, calificar a las familias para el otorgamiento de los subsidios habitacionales directos y supervisar los procesos constructivos de los beneficiarios. Actualmente, operan como entidades autorizadas del SFNV las Mutuales de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, algunos bancos tanto públicos como privados, un consorcio de cooperativas, una fundación privada y algunos organismos públicos que participan en el financiamiento de viviendas. El SFNV contempla la operación de dos fondos cuya administración está a cargo del BANHVI: por un lado, el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI); y por el otro, el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI). Los recursos del FOSUVI se emplean para el otorgamiento del subsidio habitacional directo, denominado Bono Familiar de Vivienda (BFV), actualmente de carácter no reembolsable que opera como un complemento a la capacidad de ahorro o endeudamiento de las familias con ingresos iguales o inferiores a cuatro salarios mínimos.
- Ecuador El mercado de financiamiento ecuatoriano actúa principalmente a través del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), banco estatal que capta ahorros y canaliza los fondos vía redescuentos de las Instituciones Financieras Intermediarias (IFI). El Estado no financia ni contrata directamente programas y proyectos de vivienda o saneamiento. Desde 1998, el BEV fue reestructurado y convertido en un banco de segundo piso, dentro del nuevo sistema de financiamiento y gestión del sector habitacional de interés social, con el fin de continuar apoyando la construcción y el financiamiento de viviendas mediante el refinanciamiento de las carteras hipotecarias de las IFI privadas. Con esto se busca acelerar la rotación de las inversiones privadas de las IFI. La penetración del crédito hipotecario en Ecuador sigue siendo muy baja y la inestabilidad económica del país hace complejo un mayor desarrollo. Entre las entidades privadas se encuentran las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito, las Cooperativas de Vivienda y la banca privada. Los créditos hipotecarios para vivienda establecen una relación préstamo/valor del inmueble que no puede superar el 70%. El plazo de amortización puede ser de hasta 20 años. Las tasas de interés se ajustan trimestralmente. Las cuotas mensuales no pueden exceder el 28% de los ingresos familiares. Se exige garantía hipotecaria y los créditos para vivienda contemplan seguros de desgravamen y de daños físicos del inmueble hipotecado. Asimismo, se permiten prepagos sin penalidad alguna.
- El Salvador En El Salvador se crearon dos entidades públicas de crédito especializadas en crédito hipotecario destinadas a suplir la demanda de crédito de las familias de más bajos ingresos. Estas entidades son el Fondo social para la vivienda (FSV) y el Fondo nacional para la vivienda popular (FONAVIPO). Estas instituciones ejecutan la política de subsidios y créditos para vivienda para las familias de bajos ingresos. Para ello el FONAVIPO canaliza los recursos hacia una red de instituciones intermediarias autorizadas (IA) cuyas finalidades son muy diversas e incluyen, entre otras, el financiamiento de líneas-puente para formación de carteras de préstamos, para mejoramiento o construcción de viviendas, para adquisición de viviendas existentes y desarrollo de proyectos habitacionales de interés social.

Guatemala	Los recursos financieros provienen del Fondo Guatemalteco de Vivienda (FOGUAVI), en caso de los subsidios, y de las propias instituciones intermediarias para los préstamos hipotecarios que se otorgan para completar el valor de la vivienda. Las fuentes de financiamiento del FOGUAVI provienen del presupuesto de la Nación, traslado de fideicomisos del Estado constituidos en el Banco de Guatemala; recuperaciones de capital, intereses y moras que generan las carteras hipotecarias derivadas de los fideicomisos secundarios. También dispone de los recursos provenientes de la titularización de sus carteras o bien generados por inversiones financieras.
Honduras	El Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda (FONAPROVI) es la entidad del Estado hondureño responsable de la promoción del sector mediante el redescuento de créditos con la banca comercial y las asociaciones de ahorro y préstamo. A diferencia de la mayoría de este tipo de entidades en la región el FONAPROVI no se dedica exclusivamente a vivienda, redescontando también créditos para actividades agrícolas y ganaderas.
México	En México existe un conjunto de organismos públicos de alcance nacional que participan activamente en el financiamiento de la vivienda. Se trata del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). En el ámbito privado, participan como intermediarios de primer piso múltiples bancos y las denominadas Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL). El mercado de financiamiento habitacional en México está condicionado de la acción de las cuatro entidades públicas mencionadas y responsables del desarrollo del sector. Alrededor del 90% de los recursos desembolsados anualmente en México para créditos de vivienda proceden originariamente de estas entidades y sólo cerca del 10% de las entidades financieras otorgan créditos. Esta estructura de mercado se ha reflejado en la creciente importancia de las SOFOLES en el otorgamiento de créditos para vivienda ya que son las entidades que más han accedido a los recursos de las entidades públicas. También han establecido una operación crediticia vinculada con el INFONAVIT, a fin de facilitar a los cotizantes el acceso a un crédito hipotecario otorgado por las SOFOLES. La oferta de créditos hipotecarios repuntó poco después de 1990, y su crecimiento ha estado sustentado fundamentalmente por el impulso del crédito bancario privado, con una significativa cuota de viviendas de lujo y de nivel medio, mayor que la proporción de viviendas de interés social. Hoy día, la participación del INFONAVIT en la oferta hipotecaria asciende prácticamente al 70% del total de créditos.
Nicaragua	El financiamiento de vivienda en Nicaragua está a cargo principalmente de los bancos comerciales que tienen el 98% del total de la cartera hipotecaria. Lo restante corresponde a entidades de crédito públicas que otorgan financiamiento únicamente a aquellas familias que obtienen el subsidio de vivienda otorgado por el gobierno.
Panamá	El desarrollo del crédito hipotecario en Panamá se produjo como consecuencia de la liberalización del sistema financiero desde 1970. Adicionalmente, Panamá cuenta con un sistema institucional que promueve el crédito hipotecario que incluye factores como la rapidez de los juicios hipotecarios, la estabilidad macroeconómica (a raíz de la dolarización de su economía) y los esquemas de descuentos automáticos del salario para el pago de las deudas. El Gobierno Nacional, por su parte, desarrolla programas de subsidios y premio al ahorro que buscan dar acceso a financiación a los sectores de menores ingresos de la sociedad a través de entidades como el Programa de Vivienda con Subsidio y Ahorro (PROVISA), el Fondo de Ahorro Habitacional (FONDHABI) y entidades de redescuento de hipotecas y de subsidios para la compra de materiales de construcción como el Programa de Apoyo Rápido a la Vivienda de Interés Social (PARVIS)
Perú	Hasta aproximadamente 1990 el Banco de la Vivienda y el Banco Central Hipotecario eran las más importantes fuentes de financiamiento del sistema hipotecario. En 1993, a raíz de la crisis en la que estaban sumidos estos intermediarios financieros, tanto las mutuales como el Banco Central Hipotecario fueron intervenidos por la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP, con lo cual se liquidó todo el sistema especializado en el financiamiento de la vivienda en Perú y prácticamente desapareció el crédito hipotecario para vivienda como producto en el sistema financiero. Al cerrarse este capítulo del financiamiento de la vivienda, se inicia una nueva fase en la que la banca privada se convierte en el principal intermediario financiero que otorga esa clase de préstamos. A partir de las reformas, la política oficial de financiación de vivienda en el Perú se encuentra estructurada alrededor del Fondo MIVIVIENDA, que entrega los recursos a las entidades del sistema financiero para el otorgamiento de créditos a familias de escasos recursos a una tasa de interés subsidiada. El Fondo MIVIVIENDA asume el riesgo de crédito de esta cartera pero no el riesgo de mercado derivado de los descalces de plazos y tasas. Los recursos asignados por MIVIVIENDA representan el 15% del total de desembolsos de crédito de vivienda del sector financiero.

República Bolivariana de Venezuela	Existen dos fondos de financiamiento: el FMH (Fondo Mutuo Habitacional) y el FASP (Fondo de Aportes del Sector Público) son las dos entidades del gobierno venezolano encargadas de otorgar crédito hipotecario a las familias de menores ingresos. Las entidades participantes en el mercado hipotecario ascienden a 14 instituciones compuestas de ocho bancos universales, dos hipotecarios y cuatro mutuales. La recuperación de los créditos otorgados bajo estos dos sistemas ha venido disminuyendo en términos reales al no contar con un sistema de indización. El sistema FASP está atendido por el Estado y dado que las operaciones que se realizan con el sector privado no cuentan con el subsidio directo, la competencia en tal sentido, prácticamente no existe. Se estima que esta entidad tiene el 10% del total de la cartera hipotecaria del país. Existe un alto porcentaje de cartera hipotecaria por parte de los bancos comerciales que ha sido promovido por el Estado.
República Dominicana	El sistema de financiamiento habitacional se basa en las actividades que realizan las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (AAP) y el Banco Nacional de la Vivienda (BNV). Las AAP son entidades mutualistas con beneficios tributarios, sin requisitos de capital mínimo y menores encajes que el resto de entidades del sistema financiero y representan el segmento más importante del financiamiento formal siendo aproximadamente el 70% de su cartera hipotecaria. El BNV, por su parte, es un banco de segundo piso que además otorga seguros de crédito a los depósitos y a las hipotecas de las AAP. La acción del gobierno en este ramo la coordina el Instituto Nacional de la Vivienda, que otorga subsidios y créditos subsidiados a través del sistema financiero. Teniendo en cuenta la importante producción informal de viviendas en la República Dominicana, el BNV ha diseñado un programa para el financiamiento de infraestructura y viviendas urbanas económicas, denominado Programa de Viviendas Mínimas en Zonas Urbanas (PROVIMUR), que busca, entre otros propósitos, promover el financiamiento de la construcción de viviendas a corto y mediano plazos y de infraestructura y servicios en zonas urbanas, así como el microfinanciamiento para el mejoras de viviendas.

Anexo 3:

Características del crédito hipotecario en algunos países de América Latina y el Caribe⁷⁴

Pais	Denominación	Plazo promedio (años)	Tasa (porcentaje)
Argentina	Moneda local, pesos argentinos	15-20 años	10 a 13
Brasil	Moneda local, Reales	12 años	10
Chile	Unidades de Fomento (UF)	15 años	7 a 9
Colombia	Unidad de Valor Real (UVR) y Pesos	15 años	12 en UVR 18 a 19 en pesos
Costa Rica	Dólares y moneda local (Colón costarricense)	10 años	7,8 dólares y 18 en moneda local
Ecuador	Dólar	15 años	13 a 15
El Salvador	Moneda local (Colón salvadoreño)	20 años	7 al 9
Guatemala	Dólares y moneda local (Quetzal)	20 años	12
Honduras	Moneda local (Lempiras) y dólares	20 años	22 a 28 en moneda local y 9 a 11 en dólares
Nicaragua	Moneda local (Córdoba) y dólares	20 años	10
Panamá	Dólares	30 años	5 a 6
Perú	Dólares y moneda local (nuevos soles)	Hasta 25 años	11 a 13 en dólares y 14 en nuevos soles
México	Moneda local, peso mexicano	20 años	7 a 8
Rep. Dominicana	Moneda local (peso dominicano)	Hasta 20 años	6 a 7
Rep. Bol. de Venezuela	Moneda local, bolívar	15 años	9,31-10,32 tasa máxima para créditos hipotecarios indexados

⁷⁴ Información basada en Espinoza (2007) y de datos extraídos de documento de Titularizadora Colombiana (2005).

Anexo 4:

Instrumentos de financiamiento de la vivienda en la región

1. El ahorro familiar

Un modelo de financiamiento habitacional que sea sostenible en el tiempo y con éxito en los impactos, conviene que considere e incorpore los esfuerzos que realizan las familias para adquirir una vivienda. El ahorro previo es una forma de medir ese esfuerzo, donde lo importante es el compromiso y el sentido de propiedad que genera el proceso de ahorro previo, no tanto el monto de los recursos que se generan.

Aun cuando existan enfoques que señalen que amplios sectores de la población no tienen capacidad para efectuar ahorro previo debido a que sus ingresos son muy bajos, en diversos países de América Latina el ahorro constituye una fuente importante de inversión en vivienda. Se debe considerar que el porcentaje de viviendas que tienen hipoteca en la región es bajo: en Panamá sólo el 10% de las viviendas está hipotecado y en la República Dominicana esta cifra es aun menor (2%). Por lo tanto, la mayor parte del financiamiento de vivienda proviene del ahorro de las familias. Por ello, para aumentar el ahorro familiar se advierte la necesidad de desarrollar incentivos adecuados y proponer un tiempo lógico –por ejemplo de 12 a 18 meses como mínimo– para que las familias puedan ahorrar sumas significativas para así complementar el subsidio y el crédito (González, 1999). Un ejemplo interesante es el caso de algunas Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) en México, las cuales califican a las familias según su comportamiento de ahorro lo cual, a la postre, pone en evidencia que dichas familias demuestran un correcto comportamiento de pago de la hipoteca. Este comportamiento se logra exigiendo a las familias ingresar a una opción de ahorro por un año o año y medio, y con ello califican para el préstamo. En el caso de Chile, se han promovido incentivos tributarios para promover el ahorro, como también, se ha vinculado el ahorro familiar con el sistema de pensiones mediante cuentas de ahorro voluntarias que ofrecen atractivas tasas de rentabilidad. Experiencias de ahorro popular y solidario se encuentran en países como Perú, Bolivia y Ecuador mediante el desarrollo de cooperativas y mutuales que persiguen diferentes objetivos entre los que se toma en cuenta el ahorro para la vivienda propia. La más reciente experiencia de ahorro que ha generado importantes flujos al sistema financiero de la región lo constituyen las remesas de migrantes para los cuales las instituciones bancarias ofrecen atractivos productos para captar dichos recursos. Estas experiencias se han identificado principalmente en El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala y Ecuador.

2. El subsidio directo a la demanda

Desde aproximadamente los últimos 15 años se ha recomendado el mecanismo de subsidio directo a la demanda para facilitar el acceso a la vivienda en América Latina. El país pionero en la implementación de este mecanismo fue Chile y a partir de esta experiencia, el sistema se ha extendido como propuesta en diversos países de América Latina lo cual no ha implicado su automática aplicación.

En términos generales, los subsidios directos a la demanda, no a la oferta, representan un aporte explícito no reembolsable que entrega el Estado por única vez a las familias que cumplen con requisitos previamente determinados, para adquirir una vivienda. Se comprende que los sectores de menores ingresos no puedan transformar la demanda potencial existente en una demanda efectiva que estimule la inversión y la oferta habitacional privada, planteándose que la

creación de capacidad de compra en los sectores más pobres sentaría las bases para un crecimiento más sostenido de la actividad en el sector vivienda.

Entre las consecuencias a destacar de este instrumento se incluyen:

- Amplía el mercado inmobiliario potencial al desarrollar capacidad de compra efectiva para la oferta privada,
- Disminuye los riesgos de la construcción de viviendas, puesto que al reconocer la existencia de dicha demanda efectiva con poder de compra, los constructores privados disminuyen el riesgo de no vender sus viviendas y así la oferta habitacional se estabiliza en el mediano plazo,
- Estimula el crecimiento del mercado potencial de prestatarios hipotecarios, ya que al reducir el monto del endeudamiento necesario para completar el precio de la vivienda convierten a las familias beneficiarias, con los mismos ingresos, en sujetos de créditos hipotecarios con montos compatibles con su real capacidad de pago,
- Da lugar a una cartera de créditos de mejor calidad, puesto que los créditos con subsidios cuentan con garantías estatales (González, 1999).

La idea subyacente en la implementación del mecanismo de subsidio directo a la demanda es sustituir el modelo tradicional de financiamiento de vivienda social complementando a la ayuda que entrega el sector público en vivienda, de un instrumento que reúne unas ciertas características positivas a saber:

- Es *transparente*; sirve para estimular el crédito para vivienda a tasas de mercado (así como también el ahorro);
- Permite *focalizar* los recursos fiscales a las familias de bajos y moderados ingresos;
- Genera una mayor *equidad* en el acceso a la vivienda, –a través de un sistema de puntaje que premia la necesidad de vivienda y el esfuerzo de ahorro;
- Por último, es *neutral*, es decir, que las familias tienen la posibilidad de seleccionar la el tipo de vivienda, ubicación y demás características de acuerdo a sus preferencias y posibilidades.

3. El crédito hipotecario

En la mayoría de los países de América Latina, el crédito hipotecario tradicional consiste en préstamos hipotecarios de 15 a 30 años para la adquisición de viviendas nuevas. Este instrumento ha sido objeto de recomendación teniendo presente el éxito alcanzado en los países desarrollados. Sin embargo, como ya se ha indicado, las estadísticas indican que el crédito hipotecario tradicional alcanza a un porcentaje muy bajo de la población, excluyendo la mayor parte de las familias de ingresos bajos y moderados.

Las principales restricciones que presenta el crédito hipotecario se resumen en:

- Por el lado de la demanda, las familias de ingresos bajos y moderados no pueden sostener el pago de un crédito para la adquisición de una vivienda nueva del más bajo costo producida por el sector formal, además que frecuentemente no poseen título de propiedad ni tienen un ingreso regular. Por lo tanto, requieren de otro tipo de soluciones de bajo costo, además de no estar habituados a hipotecas a largo plazo pues sus ingresos son muy fluctuantes.

- Por el lado de la oferta, la operatividad de las instituciones hipotecarias sirve para financiar grandes subdivisiones de vivienda, pero no se adapta bien a las soluciones de bajo costo (mejoramiento, ampliación, construcción de una casa básica sobre un lote, vivienda usada). Existen ventajas si el análisis viene del lado de las economías de escala las cuales alcanzan algunas entidades financieras que se dedican a originar créditos para grandes fraccionamientos de viviendas nuevas. Por lo tanto, en ejemplos como éste, existen ahorros en el otorgamiento y administración de créditos hipotecarios. En cambio, los créditos para vivienda de bajo costo, que se caracterizan por generar desarrollos habitacionales dispersos, son créditos individualizados y, por lo tanto, son más difíciles de originar porque implican costos más altos.

Por restricciones como las indicadas, no siempre el sector privado ha participado en el otorgamiento de créditos hipotecarios de bajo monto. Sin embargo, aparece como un instrumento de gran potencialidad, particularmente a través de instrumentos complementarios provenientes de los mercados secundarios y la securitización de hipotecas.

4. El mercado secundario de hipotecas

A través de la interrelación del mercado primario y el mercado secundario de créditos de vivienda se logra corregir los desequilibrios entre oferta y demanda de recursos financieros; se permite a las entidades originadoras de créditos liberar los activos de sus carteras y obtener fondos para nuevos préstamos; y por último se estandarizan los títulos y bonos hipotecarios para atraer inversionistas. Por estas razones se hace conveniente contar con entidades sólidas no tan sólo en el mercado primario, sino también es necesario la presencia de una banca de segundo piso destinadas al refinanciamiento de las entidades bancarias formales e instituciones de microcrédito del sector vivienda.

Es posible precisar un conjunto de factores que contribuyen al éxito y sostenibilidad de un mercado secundario. Han sido expuestos y analizados en distintos documentos principalmente de UNIAPRAVI:

- i) Marco legal y regulador adecuado. Se debe disponer de facilidades en el acceso al registro legal de propiedades para poder emitir hipotecas y posteriormente poder securitizarlas. Asimismo, las leyes de morosidad conviene que no sean complejas y gravosas, dado que la ejecución judicial de las garantías hipotecarias agrega costos a la administración de los títulos en poder del mercado secundario.
- ii) La estandarización y el acceso a la información. Los datos sobre los instrumentos y títulos financieros deben ser estandarizados, como también la calificación de los títulos. Debido a que el valor de muchos de los títulos hipotecarios varía cada mes y por ello son revaluados, es importante que los procesos de actualización sean hechos oportunamente y de manera exacta.
- iii) El mercado hipotecario y su relación con la economía de cada país. Esta relación estará determinada, por una parte, por el tamaño del mercado hipotecario y también por la volatilidad monetaria de la economía. Si el mercado y las autoridades económicas ofrecen intereses más altos para instrumentos con los mismos perfiles de riesgo que los títulos hipotecarios, se dificulta la colocación de instrumentos respaldados por hipotecas.
- iv) Los participantes del mercado hipotecario y el grado de especialización con que cuenta dicho mercado. Hay una gran variedad de participantes que cumplen diferentes funciones: originadores de créditos, administradores, aseguradores, agencias calificadoras, garantes (normalmente el Estado) e inversionistas, indicando

con esto que cada vez más se alcanzan niveles de especialización en este mercado lo cual le agrega mayor complejidad.

- v) Las mejoras de crédito. Una forma de mejorar el crédito por ejemplo, es diseñando una estructura de clasificación de títulos, creando tramos de calidad “A” y “B” o de deuda preferente y subordinada. La adopción de financiamiento estructurado es una práctica conveniente para mejorar la colocación de títulos con diferentes categorías de riesgo.

En América Latina, varias de las características mencionadas ya existen, aun cuando no todo esté funcionando de la manera requerida. Así se tiene que:

- i) El marco jurídico ha estado permanentemente cambiando.
- ii) En varios países ya se cuenta con sistemas estandarizados de información sobre los deudores hipotecarios pero se advierte la necesidad de normas e información con mayor nivel de detalle respecto al cumplimiento de las obligaciones de los préstamos.
- iii) Otro aspecto que dificulta el desarrollo del mercado son las tasas de interés: en aquellos países que ofrecen hipotecas subsidiadas, resulta difícil atraer inversionistas con tasas bajas; al mismo tiempo, la inflación y fluctuaciones del tipo de cambio desincentiva a los inversionistas de largo plazo.
- iv) No existen en muchos países evaluaciones estandarizadas, reportes de créditos y reguladores que conozcan y entiendan el mercado secundario de hipotecas, requiriéndose una mayor especialización de los agentes que operen en estas funciones.
- v) Tampoco existen normas para la valorización de las viviendas y bases de datos que permitan comparar los precios con otras viviendas semejantes.

A medida que los países logran mejores condiciones de crecimiento económico se van extendiendo las diferentes áreas de negocios del sistema financiero dentro del cual los inversionistas buscan nuevas oportunidades de inversión. En tal sentido, para el mercado secundario de hipotecas existe una fuerte correlación entre el tamaño del mercado primario y la tasa de hogares con vivienda propia con el tamaño del mercado secundario. Esto significa que cuanto más grande es el tamaño del mercado secundario, más grande va a ser el mercado primario. De esta forma es posible que el sistema financiero pueda financiar más créditos de vivienda con los recursos obtenidos por la securitización de hipotecas y que más familias puedan acceder a posibilidades de financiamiento, aumentando de esta forma el número de hogares con vivienda propia.

5. La securitización de créditos hipotecarios

La securitización⁷⁵ permite a una entidad financiera reagrupar los valores hipotecarios no comerciables en un activo comerciable mayor, para venderlo a continuación en forma de títulos. A su vez, dichos títulos están garantizados por el conjunto de activos subyacentes y su correspondiente flujo de efectivo. La securitización suele conllevar la emisión de títulos fuera de balance contable mediante la utilización de una entidad securitizadora especializada. En este proceso, el originador selecciona un conjunto de activos de su cartera y los vende a la securitizadora (*trust*) la cual desvincula legalmente los activos subyacentes del originador y financia la compra de los activos emitiendo títulos para inversión, que mantendrá en todo momento en fideicomiso. Una vez emitidos los títulos, el capital y los intereses de los activos subyacentes son agrupados y administrados por un agente de pago (*servicer*) y recanalizados

⁷⁵ De la denominación en inglés “securitización”; también se suele emplear el término “bursatilización”.

hacia los inversionistas a través de la Securitizadora. Normalmente, esta última también protege al conjunto de activos frente a impagos, mejorando con ello la calidad del subyacente mediante un proceso conocido como *mejora crediticia o colateralización*. Dicha mejora puede llevarse a cabo, por ejemplo mediante sobrecolateralización, cuando el valor de los activos es superior al de los títulos emitidos, que garanticen los pagos o fondos de reserva.

Esta financiación estructurada puede favorecer al sistema financiero al transformar activos que suelen ser ilíquidos o riesgosos en otros con mayor liquidez o menor riesgo. Esto permite disponer de una fuente alternativa de financiamiento a largo plazo tanto para los mercados locales como los mercados internacionales y fomenta el desarrollo de los mercados de bonos y títulos domésticos, mejorando con ello la eficiencia del mercado bancario y financiero de primer piso, al aumentar la competencia para suplir las necesidades de financiación de los clientes.

Si bien la securitización en América Latina ha crecido con rapidez en los últimos cinco años, el reducido tamaño de las emisiones y su falta de liquidez en el mercado secundario sugieren que el mercado de activos securitizados aun está en sus albores. A ello se suma la gran heterogeneidad del desarrollo en la región, en la cual dos países –Brasil y México, engloban tres cuartas partes del total de emisiones de bonos domésticos securitizadas en el año 2006. Esta situación se debe en parte a las diferencias en el tamaño de las economías y en el grado de desarrollo de los sistemas financieros regionales aunque también podría explicarse en algunos países por sus novedosos marcos jurídicos que rigen esta actividad según asegura el estudio de Scatigna y Toval (2007)⁷⁶.

El desarrollo de la securitización en América Latina puede dividirse en líneas generales, en tres etapas a saber:

- En la primera, previa a la crisis de finales de 1990, cuando el mercado estaba dominado por operaciones realizadas en mercados fuera de la región, los activos o flujos securitizados se denominaban en divisas y la financiación se limitaba a los originadores más importantes, solventes y financieramente sólidos de cada país.
- La segunda etapa de finales de 1990, a la que siguió un periodo de inestabilidad de mercado tras la suspensión de pagos de Argentina en 2001 y las elecciones presidenciales en Brasil en el año 2002. A lo largo de ese periodo, la emisión transfronteriza fue volátil y se situó en niveles muy inferiores a los alcanzados antes de la crisis. No obstante, mientras que otros países de la región se estancaban, la financiación estructurada de hecho creció en Chile y Colombia, en especial por la introducción de nuevos marcos jurídicos que dio un primer impulso a los bonos de securitización hipotecaria.
- La tercera fase comenzó en torno al año 2003, cuando la pujante recuperación de los mercados permitió a los originadores de menor categoría crediticia que no tenían acceso a los mercados internacionales obtener financiación de bajo costo a través de la securitización en los mercados domésticos. Se produjo entonces una rápida expansión de la securitización de hipotecas comerciales y residenciales y de préstamos al consumo.

⁷⁶ Este estudio menciona que las operaciones estructuradas se han expandido con rapidez en América Latina desde el año 2003, alcanzando el total de nuevas operaciones los 20.000 millones de dólares en 2006, frente a apenas 6.000 millones en 2002. Del total de operaciones en 2006, más de 16.000 millones de dólares correspondían a emisiones en los mercados locales, mientras que las transacciones en mercados fuera de la región sólo alcanzaron los 3.600 millones. Pese a esta favorable evolución, el mercado de productos securitizados en América Latina continúa siendo reducido, sobre todo si se compara con los de regiones desarrolladas u otras economías emergentes como Asia.

El panorama desagregado por países de la emisión local de bonos en securitización indica que los acontecimientos de Brasil y México explican en gran medida la expansión agregada en la región. En 2006, la emisión en ambos mercados alcanzó 5.300 y 6.500 millones de dólares respectivamente, lo que en conjunto supone casi tres cuartas partes del total de la emisión local en la región tal como señala el gráfico A-1.

El mercado argentino pese a su expansión, mantiene una estructura que aun refleja los efectos de la crisis de 2001. Los préstamos garantizados por el Gobierno aun representaban aproximadamente un 15% del total de emisión doméstica en 2006. Por su parte, los mercados de Chile y Colombia han perdido impulso en los últimos años, tras haber mostrado síntomas prometedores en la segunda etapa mencionada⁷⁷. En México se han emitido con éxito títulos en los que los flujos del colateral subyacente están denominados en pesos, mientras que el bono se denomina en una de las principales divisas globales. Sin duda, este tipo de estructura genera un descalce de monedas que exige mercados de *swaps*⁷⁸ bien desarrollados para cubrir el riesgo de tasa de cambio. Dado que los mercados de *swaps* aun no están plenamente desarrollados en otros lugares, no es probable que los demás países de la región imiten el ejemplo mexicano en un futuro cercano. Estas operaciones se han visto alentadas por la mejora de las calificaciones crediticias soberanas y por la consolidación de los mercados en moneda local. A pesar del progreso advertido hasta la fecha, todavía queda mucho camino por recorrer en esta materia⁷⁹.

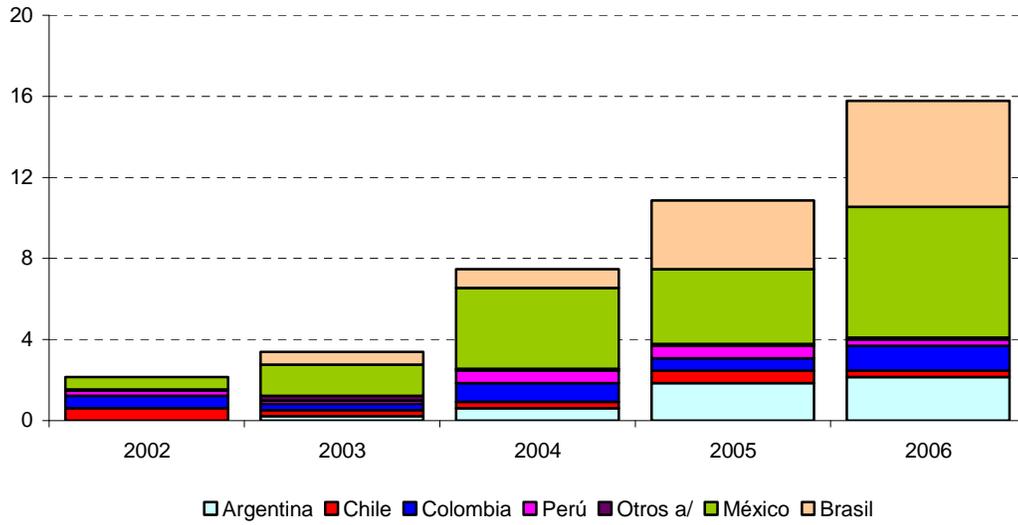
La securitización de créditos hipotecarios puede ofrecer una importante alternativa o mejora para la financiación de la vivienda. Al agruparse estos créditos y crearse nuevos títulos destinados al mercado secundario es posible conceder préstamos sin que tengan que estar respaldados por depósitos. De este modo, la securitización viene a solucionar un posible problema de desfase de vencimientos que podría restringir la concesión de préstamos por parte de las entidades financieras, al tiempo que reduce la concentración geográfica del crédito. En este sentido América Latina, se hace necesario el desarrollo de nuevas fuentes de financiamiento, especialmente para ofrecer alternativas de crédito a los sectores de menores ingresos. Desde esta perspectiva, el fortalecimiento de los mercados secundarios también puede desempeñar una importante función dentro del desarrollo social y económico.

⁷⁷ Por ejemplo, Chile ha registrado una desaceleración significativa desde 2004, cayendo la emisión desde 273 millones de dólares en 2003 hasta sólo 127 millones en 2006. Esto se produjo tras una crisis por los prepagos anticipados de Letras Hipotecarias y la aparición de formas alternativas de financiar hipotecas a través de Mutuos Hipotecarios. Con todo, se prevé que estos mercados retomen pronto su crecimiento y lo mismo cabe esperar en el caso de Perú.

⁷⁸ Swaps: Contrato financiero entre dos partes que acuerdan intercambiar flujos de caja futuros de acuerdo a una fórmula preestablecida. Estos contratos contienen especificaciones sobre las monedas, tasas de interés y plazos. Un *swap* de moneda extranjera se hace en función del tipo de cambio de dos monedas y en su estructura básica, la tasa de interés que entra en la fórmula de cálculo es fija para ambas partes. Se utilizan para transformar flujos de caja en moneda extranjera en flujos de caja en pesos de moneda local o viceversa.

⁷⁹ Por ejemplo, con la excepción de Brasil y México, las operaciones estructuradas suelen estar dominadas por un único tipo de activo. En 2006, las tarjetas de crédito aglutinaban el 45% de todas las operaciones en Chile, mientras en Perú el 46% correspondía a transacciones relacionadas con flujos de efectivo futuros (Scatigna y Toval, 2007).

GRAFICO A-1
SECURITIZACIÓN EN LOS MERCADOS LOCALES DE AMÉRICA LATINA
(Miles de millones de dólares)



Fuente: Scatigna y Toval (2007).

^a Corresponden a Bolivia, América Central, Ecuador y la Rep. Bol. de Venezuela.

Anexo 5:

Financiamiento hipotecario y microfinanzas

1. Microcréditos hipotecarios

El microcrédito es el tipo de financiamiento que mejor se ajusta a las necesidades de las familias de escasos recursos. Los argumentos en este sentido apuntan a que existe una demanda efectiva para financiamiento de viviendas de estas familias que generalmente no se ajusta al perfil de los clientes de la banca tradicional por los típicos problemas de falta de acceso a los títulos de propiedad. Frecuentemente, este tipo de clientes carecen de seguro o de prestaciones de la seguridad social y pueden recaer fácilmente en condiciones de pobreza cuando se produce una crisis económica en los países. Dado los objetivos de reducción de la pobreza de varios programas de microfinanzas, se ha advertido por parte de las entidades especializadas, la necesidad de introducir innovaciones que mejoren el diseño de los productos y servicios con el fin de atender mejor las necesidades de los clientes en situaciones muy diversas, desde los que viven en la extrema pobreza hasta los que no son pobres pero se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica y social (Consultative Group to Assist The Poor (CGAP), 2000). En este sentido, los riesgos que enfrentan los hogares pobres pueden tener distintos orígenes entre los que se encuentran:

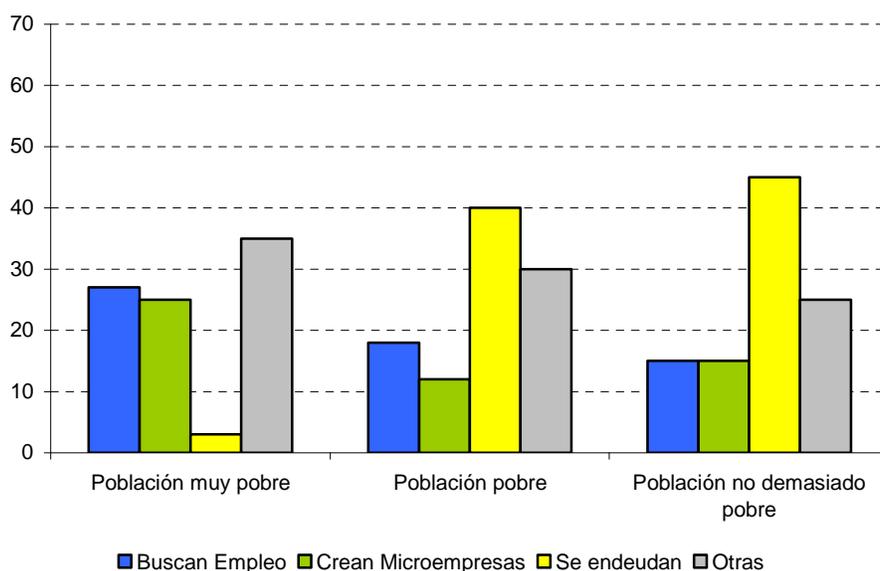
- Factores de carácter estructural, como la estacionalidad en el empleo, la inflación y los desastres naturales;
- Emergencias familiares imprevistas como enfermedades, pérdida del empleo, incendios y robos;
- Costos asociados a acontecimientos generados por proyectos familiares y personales, como el matrimonio y la educación de los hijos.
- También existen riesgos asociados a la creación y gestión de empresas o a la aceptación de préstamos.

Los servicios financieros de este tipo desempeñan un papel importante ya que pueden ofrecer la oportunidad para transformar pequeñas sumas de ahorro en cantidades mayores que contribuyen considerablemente a reducir estos tipos de vulnerabilidades (Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), 2000). Los préstamos permiten a los beneficiarios aprovechar las oportunidades para acumular y diversificar activos de todo tipo, a los que podrían recurrir en caso de necesidad. Los beneficiarios utilizan los préstamos para diversificar sus fuentes de ingreso familiar y para estabilizar las entradas de ingresos y el consumo. Invierten en activos fijos para sus empresas, así como en activos financieros y físicos, en particular en mejoras o adquisición de vivienda. También se utilizan las microfinanzas para acumular patrimonio humano sobre todo para la educación de los hijos y los servicios de salud. Todos estos activos incrementan las opciones y los recursos a disposición del hogar en el caso de que se produzca una crisis o una desgracia. Disponer de algún tipo de acceso al crédito constituye una estrategia preventiva de gestión de riesgos para muchos hogares, los cuales realizan grandes esfuerzos para rembolsar sus deudas sobre todo en situaciones de crisis, muchas veces recurriendo a fuentes informales de financiamiento. Al pagar sus compromisos las personas pueden tener acceso a un nuevo préstamo que a su vez les permitirá desarrollar proyectos o atender el pago de imprevistos o emergencias.

El mecanismo más usual que utilizan las familias en condiciones de pobreza en períodos de crisis es básicamente el endeudamiento, produciéndose un aumento a medida que la situación de ingresos es menos precaria tal como se muestra en el gráfico A-2. En general, las familias

tienden a utilizar el crédito del sector informal más que el de las instituciones de microfinanzas en las situaciones de emergencia o crisis. Las estrategias de emergencia difieren de acuerdo con los niveles de pobreza siendo los hogares más pobres los menos propensos a recurrir a un préstamo. Este comportamiento se vincula generalmente con varios temas tales como los tipos de préstamos ofrecidos por las instituciones financieras, la oportunidad y flexibilidad de dichas instituciones frente a otras formas de crédito, el tipo de crisis y las alternativas disponibles.

GRÁFICO A-2
ESTRATEGIAS DE RESPUESTA EN FUNCIÓN DEL NIVEL DE POBREZA
(En porcentajes)



Fuente: Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) (2000).

El microcrédito de vivienda puede resultar un elemento clave dentro de una política habitacional destinada a atender a las familias de escasos recursos en forma sostenible considerando que una de las responsabilidades del Estado es asegurar un contexto macroeconómico estable para favorecer el desarrollo del mercado de servicios financieros (Echarte y Rottenschweiler, 2005).

Históricamente las entidades financieras tradicionales han tenido una percepción negativa, en algunos casos justificados y en otros no tanto, de incursionar en los segmentos del mercado de bajos ingresos. Los bancos comerciales tradicionales prefieren desarrollar negocios con la población de mayores ingresos persistiendo la percepción de mayores riesgos en los préstamos otorgados a familias de bajos ingresos. Sin embargo, análisis y enfoques plantean actualmente su posición respecto a que los grupos de bajos ingresos si tienen un interés en desarrollar relaciones con las entidades financieras y que además poseen capacidad para pagar por los préstamos que toman.

A pesar de la reducida respuesta de la banca comercial de proveer servicios financieros a los sectores de bajos ingresos, en los últimos años se ha incrementado significativamente el número de organizaciones financieras no tradicionales o no convencionales, siendo las más comunes las que corresponden al tipo organizaciones no gubernamentales (ONGs) e instituciones

microfinancieras (IMFs), las cuales combinan programas de microcrédito con ahorros personales y subsidios del gobierno para la adquisición de una vivienda o para el mejoramiento habitacional. Como lo demuestran las experiencias de Génesis Empresarial de Guatemala, el FDLG, PRODEL y FUSAI. Estos programas de micro-crédito no sólo han demostrado ser económica y financieramente viables para la institución que proporciona los préstamos, sino que también son asequibles para los individuos y comunidades de bajos ingresos (Stein, 2005).

El modelo de microcrédito para vivienda e infraestructura comunitaria, es una forma de financiamiento que ha probado ser muy exitosa para proveer de recursos a las comunidades de bajos ingresos. En muchos casos, inicialmente las instituciones que desarrollaron estos programas comenzaron proporcionando créditos a familias de bajos ingresos para construir, mejorar o ampliar sus viviendas, pero también se han extendido a préstamos para construir o ampliar infraestructura básica comunitaria. En algunos casos, los préstamos incluyen ambos componentes, es decir préstamos para mejoramiento de vivienda y para infraestructura básica.

Las instituciones de microcrédito por lo común obtienen recursos de organizaciones de desarrollo internacional y de otros donantes públicos y privados. Tal es el caso de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), que ha donado US\$ 52 millones de dólares a organizaciones que promueven el mejoramiento de vivienda en Centro América. Las instituciones apoyadas por ASDI, entre las que se cuentan: Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI) de Costa Rica, Fundación para el Desarrollo Local (PRODEL) de Nicaragua, la Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI) de El Salvador, la Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural (FUNDEVI) de Honduras, y el Fideicomiso para el Desarrollo Local en Guatemala (FDLG), extienden líneas de crédito a organizaciones de microcrédito que a su vez otorgan directamente préstamos a hogares de bajos recursos. En el caso de FUNDEVI y FUPROVI los créditos son otorgados directamente a los prestatarios; en el caso de FUSAI esta institución organiza la demanda pero los créditos se otorgan a través de una institución financiera especializada, llamada "Integral" (ASDI, 2005).

Como se señaló, estos créditos son combinados con subsidios del Estado y los ahorros personales. En algunos casos se han establecido líneas de crédito o fondos específicos que son entregados a las municipalidades para proveer servicios básicos e infraestructura comunitaria (Stein, 2005). Adicionalmente a los préstamos que se otorgan a las familias o a las municipalidades, las instituciones de microcrédito también ejecutan procesos de legalización y titularización de los terrenos, proporcionando asistencia técnica y reubicando a las familias en sus nuevos hogares. También se proporciona asistencia técnica individualizada a cada familia para identificar los problemas que deben abordarse con el crédito, el tipo de mejora a realizar y la manera más efectiva y eficiente de construir y utilizar los recursos del crédito y los ahorros propios de la familia.

Generalmente los préstamos que otorgan las IMF tienen un interés que en la mayoría de los casos son ligeramente superiores a las tasas de interés del mercado hipotecario del sector formal. Las instituciones de microfinanzas aceptan una variada gama de garantías prendarias y fiduciarias incluyendo hipotecarias. Esta flexibilidad en el análisis del tipo de garantías aceptadas y en el tipo de servicios que se proporcionan es lo que ha permitido que las comunidades de bajos ingresos, se beneficien de estos recursos. Las características y condiciones de los créditos para micro-financiamiento de vivienda e infraestructura comunitaria, son en términos financieros, muy similares a los créditos ofrecidos por el sector formal.

Respecto a créditos en vivienda, similares a los otorgados para microempresas, los plazos suelen ser más amplios y las tasas de interés son más bajas. Dentro de los servicios que entregan las entidades de microfinanzas, está analizar detalladamente el ingreso mensual de la familia solicitante del préstamo. Esto incluye una evaluación y análisis del tipo, la fuente y el destino de

los ingresos de cada uno de los miembros del hogar. También se ponderan los gastos mensuales de la familia, los activos que el hogar posee (incluyendo activos no monetarios), el número de años que llevan viviendo en la localidad, composición y estabilidad familiar, historial con otras instituciones de crédito, e incluso su interacción con la comunidad. Al otorgar un préstamo las instituciones consideran importante verificar que no haya impedimentos legales en términos de la propiedad del terreno y posesión de la vivienda, aunque ello no signifique que el terreno tenga que estar totalmente titularizado a favor del prestatario (ASDI, 2005).

Debido a la posibilidad de atender a estos segmentos socioeconómicos, varios bancos comerciales, ONG e IMF están explorando ampliar los servicios bancarios para aumentar las fuentes de financiamiento. La Red de Desarrollo Sostenible para la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, ha comenzado a explorar con programas innovadores para incentivar a los bancos privados a que ofrezcan crédito para vivienda y servicios bancarios a aquellos grupos que tradicionalmente han sido grupos “sin banca”. Las razones para que los bancos no se concentren en los segmentos de la población con más bajos ingresos, son el mayor costo de transacción de operaciones pequeñas, una clasificación imperfecta del riesgo y la existencia de información asimétrica.

Gwinner et. al (2006) plantean que expandir el acceso al crédito representa sólo una respuesta parcial al problema general de mejorar la oferta de crédito del sector privado destinada al sector vivienda e infraestructura. En este sentido los organismos multilaterales pueden asumir un papel relevante al momento de establecer procedimientos de certificación estandarizados que garanticen la confiabilidad de los participantes del sector privado en los proyectos de infraestructura así como la calidad de los productos utilizados. Este mecanismo de financiamiento fue esencial por ejemplo, en el Proyecto de Electrificación Rural en Zonas Aisladas (PERZA) en Nicaragua, para aquellas familias pobres que no tenían la capacidad de adquirir estos sistemas solares al contado y que debían utilizar microcréditos ajustados a su capacidad de repago. Ello demuestra que es necesario contar con un entorno catalizador para expandir los servicios financieros a la gente de escasos recursos que carece de servicios de infraestructura básica ya que de esta forma se reducen significativamente los riesgos financieros que supone el no pago debido a una baja calidad del material o a un mal servicio al cliente.

Algunas de las grandes instituciones crediticias están considerando alternativas para atender mejor a los sectores de menores ingresos, como por ejemplo, el Banco de Crédito del Perú que ha realizado experiencias con agencias y cajeros automáticos en barrios pobres de la ciudad de Lima. Por otra parte, Bancafé en Guatemala ha entregado préstamos a organizaciones de desarrollo comunitario las que a su vez proporcionan microcréditos a las personas de bajos ingresos; Banrural de Bolivia está experimentando con cajeros automáticos de pantalla digital que ofrecen menús en idiomas indígenas. Asimismo, el proyecto de infraestructura comunitaria de Guatemala propone una garantía crediticia como incentivo para financiar las mejoras a la vivienda y la infraestructura básica (Op. Cit.). El producto de microfinanzas para vivienda de Mibanco en Perú coopera a las familias que ganan menos que el salario medio a realizar mejoras o ampliaciones a sus viviendas. Por lo general, los prestatarios pagan antes del vencimiento del préstamo y los plazos actuales promedian 20 meses. Los préstamos están garantizados por fiadores, garantía colateral personal y al tomar custodia temporal de los títulos de propiedad de las viviendas hasta que se repaga el préstamo. Al igual que sucede con las microfinanzas en general, los principales incentivos para el repago son los métodos asiduos de cobranza y la promesa de acceso a créditos futuros. Génesis Empresarial de Guatemala y Mibanco de Perú, han encontrado que el apoyo técnico a lo largo del proceso de construcción es vital para lograr buenos resultados, Junto con brindar información a las familias, respecto del crédito, un experto técnico proporciona un plan para cada proyecto de renovación y se asegura de que éste cumpla con los códigos de construcción. En República Dominicana, se ha construido una buena base institucional

para desarrollar el microcrédito para vivienda: en este país existen cinco microfinancieras sólidas, dos bancos de desarrollo privados y 13 cooperativas rurales de ahorro y préstamo, que se encuentran desarrollando microcréditos de vivienda a escala modesta. Además, asociaciones de ahorros y préstamos han conformado dos fundaciones para trabajar con este tipo de créditos.

El análisis de opciones de política bajo la forma de buenas prácticas o experiencias emblemáticas de entidades que se desempeñan en este campo, puede ser útil al momento de discutir posibilidades en materia de replicabilidad entre diferentes países y contextos con el fin de fomentar el desarrollo y profundización del mercado de microcrédito para dotar de vivienda a los sectores más pobres tal como se presenta el cuadro A-2. Cabe resaltar que dentro de las posibles estrategias y políticas públicas que se pueden implementar, hay que distinguir entre las relacionadas directamente con el entorno macroeconómico y regulatorio del país y las que se pueden implementar a nivel de mercado del crédito para la vivienda.

Se puede afirmar que cuando las familias obtienen la posibilidad de acceder a algún tipo de financiamiento están mucho más que dispuestos a cumplir con sus obligaciones. También prevalece la tendencia a ofertar, en un mayor número, productos de crédito más simplificados para mejoramiento de la vivienda, algunos expertos sostiene que conviene evitar esa modalidad.

En el caso de los microcréditos para vivienda, a diferencia del microcrédito tradicional, que normalmente se destina a financiar capital de trabajo y otros bienes, son inversiones que se realizan con menos frecuencia e implican mayor complejidad (Echarte y Rottenschweiler, 2005). La demanda de dichos créditos se caracteriza por ser de montos más elevados y a plazos más largos que el microcrédito tradicional, con montos que oscilan entre los US\$ 300 y US\$ 3.000 y plazos de entre dos y 10 años. Sin embargo, estos montos y plazos son sensiblemente inferiores a los créditos hipotecarios tradicionales cuyos plazos oscilan de 15 a 30 años, en general.

Se debe considerar que los préstamos hipotecarios tradicionales no son adecuados dadas las características que suelen tener las familias de sectores bajos y medio-bajos, con ingresos irregulares e inciertos que dificulta asumir el riesgo de pago de las cuotas hipotecarias mensualmente y durante un período largo de tiempo. Además, los créditos hipotecarios imponen ciertas condiciones de difícil cumplimiento para las familias de bajos ingresos⁸⁰. Suele ocurrir, también que las personas de bajos ingresos son renuentes a garantizar los préstamos con su vivienda aunque puedan cumplir con los requisitos para recibir un crédito hipotecario tradicional, ya que representa para ellos el principal capital que tienen. Además, dado que la demanda de microcréditos es por montos bajos, se eleva sensiblemente el costo del crédito cuando se coloca el título de propiedad como garantía. Estos factores hacen que, en última instancia, este tipo de financiamiento para la vivienda no cuente efectivamente con garantías reales.

Se plantea también el problema clásico derivado de la *existencia de información asimétrica* entre las partes involucradas en un contrato de crédito, donde los prestamistas tienen mejor información que los prestatarios, que puede llevar al racionamiento del crédito y a otras consecuencias que deriven en un escaso desarrollo del mercado. Para el caso de los microcréditos para la vivienda también se añaden dificultades inherentes a las imperfecciones en la información que puede existir en la construcción de viviendas. En particular, las personas suelen tener poca información sobre cuestiones técnicas de la construcción de la vivienda, pero que inciden en la calidad de vida; o también que las personas contratadas para la construcción tengan mejor

⁸⁰ En primer lugar, se exigen requisitos sobre la proporción máxima de los ingresos familiares comprobados sobre los compromisos de pagos de dividendos de un 25% a un 30% aproximadamente. En segundo lugar, se exige que el prestatario deba tener la propiedad formal del inmueble que se pone como garantía, con el correspondiente título de propiedad avalado de la forma que la ley del país establezca.

información que las personas que los contratarán, llevando a que puedan realizar acciones tendientes a beneficiarse de esta información asimétrica⁸¹.

CUADRO A-2
EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN MICROFINANZAS Y
APLICABILIDAD A CRÉDITOS DE VIVIENDA DE BAJOS INGRESOS

Experiencia de Microfinanzas	Aplicabilidad	Ejemplos
Prestamos de corto plazo (4-8 meses de capital de trabajo)	Sí, para créditos de mejoramiento de vivienda	– Muchas instituciones en el medio con términos de por ejemplo 1-3 años
Repagos frecuentes (semanales, cada dos semanas, mensuales)	No tan importante	– Mensualmente es más apropiado en diferentes medios
Estricto control delincencial. Estructuras de cooperación local, grupos de supervisión)	Sí	– Algunas instituciones dan gran importancia al desarrollo de sistemas rigurosos que miden el desenvolvimiento del crédito – Se ofrece la misma tasa que cobra por créditos comerciales, dado que no tiene acceso a fondos más baratos para el financiamiento para la vivienda. – Las cooperativas de crédito de Guatemala tienen un sistema rápido de clasificación de créditos y de monitoreo
Elevadas tasas de interés	Sí, para mejoramiento de vivienda. No, créditos de mayor monto (pero nunca por debajo de los mercados)	– Algunas empresas optan por la simplicidad al cobrar la misma tasa de interés para todos sus créditos pequeños. – FUNDASAL de El Salvador cobra el 14% para créditos con tierra como garantía y 16% para mejoramiento de vivienda.
Incentivos en las diferentes modalidades de crédito	Sí	– Incentivos sobre créditos poco sólidos (para el caso de mejoramiento de vivienda) probaron ser eficaces en la mayoría de los casos. – Las cooperativas de crédito en Guatemala utilizan una tasa 2% menor para los buenos pagadores.
Incentivos para los trabajadores	Sí	– ADEMI de República Dominicana tiene uno de los esquemas de incentivos para trabajadores mas sofisticado. – Una de las estrategias clave consiste en de incrementar en un % el salario de los trabajadores con determinadas notas de comportamiento laboral.

Fuente: Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) (2000).

⁸¹ Un servicio que permite corregir los problemas técnicos de construcción, y en consecuencia disminuir los riesgos de financiamiento y posteriormente la desvalorización del activo, es mediante la contratación de “asistencia técnica” para la construcción o ampliación de la vivienda y que permite optimizar el monto invertido en la obra al disminuir los problemas derivados de la construcción. Sin embargo, la población de bajos ingresos no acostumbra a solicitar este tipo de servicios, no sólo por lo que inciden en el costo de las obras, sino también por la difícil identificación de los beneficios que implica la contratación de los mismos. Ello ha generado un escaso desarrollo de productos de asistencia técnica orientados a los sectores de bajos ingresos. Bajo estas circunstancias, el riesgo de que la obra no termine resultando en lo que inicialmente se proyectó suele ser alto, con lo cual el monto invertido no se refleja en las obras, lo que conlleva una descapitalización para el grupo familiar y la desmotivación para el pago de la deuda ya que el esfuerzo no se percibe como recompensado.

2. Opciones alternativas y financiamiento del microcrédito

A continuación se presentan algunos elementos de reflexión para el desarrollo de opciones alternativas en materia de financiamiento del microcrédito:

- Dentro de las opciones y alternativas propuestas para desarrollar el mercado de los microcréditos en vivienda, se encuentra la creación de **bancos de segundo piso especializado en instituciones de microfinanzas**. En este sentido la propuesta de Echarte y Rottenschweiler (2005) destaca que las posibles acciones que podría llevar a cabo un banco de segundo piso, dirigidas a generar una intervención positiva en el mercado. Por un lado *asignar fondos no reembolsables para cubrir parcialmente los “costos de arranque” de la operación*. Estos fondos que constituirían transferencias monetarias a las entidades, deberían alcanzar un volumen considerable de su cartera en un período determinado de tiempo para sustentar en adelante con los excedentes que se obtengan los mayores costos que implicará continuar con la expansión. Los fondos para esta asignación convendrían que proviniesen del aporte del Estado o de la cooperación internacional. Por otro lado, *proveer crédito para financiar la cartera de crédito para vivienda popular que generen las Instituciones de Microfinanzas (IMF)*. Con este financiamiento, colocado en las instituciones sólidas y eficientes del mercado se hace necesario el apoyo y el fondeo de dichas instituciones, las que a su vez deberán obtener también otras fuentes de refinanciamiento para sustentar un crecimiento significativo de la cartera de crédito para vivienda. En este sentido, una condición relevante para apoyar a las instituciones con los costos de partida indicados, es la predisposición a alcanzar una cartera de vivienda considerable que cubra los costos de operación. La propuesta mencionada indica que no es necesario que esta banca de segundo piso entregue asistencia técnica a las instituciones de microfinanzas que reciban los fondos. Por ejemplo, se puede operar bajo un esquema en donde el banco de segundo piso realiza la colocación de los fondos para financiamiento de cartera, mientras que otra institución pública lleva a cabo las actividades de asistencia técnica, estudios y otras actividades complementarias relacionadas con las políticas públicas para vivienda.
- Un elemento a considerar para lograr el objetivo de ampliar y profundizar los servicios financieros de microcrédito, es el **número de instituciones involucradas**. En efecto, una vez que el desarrollo de las microfinanzas ha superado la situación de monopolio característica de su primera fase, convendría continuar, en una segunda etapa, promoviendo un modelo que permita la participación de un mayor número de instituciones en la que se promueva la competencia, mejorando así las condiciones de crédito. Sin embargo también es oportuno y efectivo señalar que la participación de una gran cantidad de entidades no implica necesariamente una garantía de éxito⁸².
- En la línea de oportunidades y responsabilidades gubernamentales resulta útil y conveniente, el establecimiento de un **marco legal** que reconozca la dinámica gradual de los procesos de urbanización donde las viviendas se mejoran de manera incremental. Este reconocimiento legal se verá potenciado con la existencia de alternativas de financiamiento mediante microcréditos al momento de atender las necesidades de la población en materia de vivienda.
- Es importante destacar la conveniencia de promover un **mercado amplio** de financiamiento en vivienda destinado principalmente a realizar nuevas

⁸² En los países en que existe una industria de este tipo más desarrollada como Perú y Paraguay, existen tres a cuatro instituciones fuertes, mientras que Bolivia tiene cuatro entidades especializadas.

construcciones, tanto para unidades enteras como para ampliaciones de viviendas. En efecto, cuando se trata de fraccionamiento de conjuntos de viviendas se pueden incluir obras de infraestructura básica y de equipamiento social⁸³.

- Por último, conviene tener presente el papel y potencialidad que pueden efectuar las **cooperativas abiertas de viviendas** como alternativa a los mecanismos de financiamiento de microcréditos. La principal ventaja para los sectores de menores recursos con necesidad de acceder a fuentes de financiamiento para la compra, construcción o ampliación de su vivienda, es la forma de organización de las cooperativas que permiten lograr varios objetivos a nivel financiero, social y técnico. A continuación el Recuadro A-1 señala algunas características esenciales de este tipo de institución de financiamiento.

RECUADRO A-1 LAS COOPERATIVAS ABIERTAS DE VIVIENDA

El término “cooperativa” se emplea para definir las organizaciones autónomas de personas que se agrupan voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales mediante la creación de una empresa de propiedad conjunta, aportando una cuota equitativa del capital que ésta requiere, aceptando una justa parte de sus riesgos y beneficios y participando activamente en su gestión. Las cooperativas vinculadas al sector vivienda se orientan a obtener acceso a los mercados, al financiamiento institucional, a captar el ahorro y realizar inversiones con las cuales persiguen mejorar el bienestar social de sus asociados.

Para las familias de menores recursos, las cooperativas son instrumentos a través de los cuales se puede lograr acceder a la vivienda mediante iniciativas de microfinanciación solidaria ya que prestan servicios financieros que precisan los pobres, constituyen instituciones estables y accesibles que ofrecen programas de pequeño ahorro y préstamos garantizados exclusivamente por la solidaridad del grupo. El acceso a los servicios financieros para las familias que viven en la pobreza es esencial para brindar oportunidades económicas y vías que conducen a la protección social. Las cooperativas, siendo innovadoras en la prestación de servicios y en la capacitación de aquellos que viven en condiciones de pobreza, en particular de aquellos que trabajan en la economía informal, resultan ser una conveniente opción de financiamiento para atender diferentes tipos de necesidades orientadas a la superación de la pobreza.

En materia de vivienda las cooperativas organizan y capacitan a la demanda para participar en el mercado. Así, desde un punto de vista social, identifican las necesidades de las familias según sus posibilidades; transforman a cada ahorrante en sujeto comercial; y conceden prioridad a los sectores sociales de ingresos bajos y medios. Desde un punto de vista financiero, promueven y captan el ahorro de los beneficiarios, educan sobre cómo formar un presupuesto familiar, ofrecen orientación para obtener el subsidio habitacional y preparan a las familias para su futuro comportamiento como deudores. Por último, desde un punto de vista técnico, informan sobre el proyecto urbanístico y de vivienda, venden las casas, educan sobre la conservación y el mantenimiento de la vivienda. En términos generales, las ventajas que se asignan a las cooperativas abiertas de viviendas son pueden sintetizarse en tener capacidad para organizar eficientemente la demanda habitacional, realizar a nombre de los socios los trámites necesarios para la postulación al subsidio, fomentar el ahorro sistemático entre los asociados y asistir técnicamente para lograr un mejor estándar de calidad de las viviendas y su equipamiento.

Fuente: CIEDESS (1995) “Políticas de financiamiento habitacional en Chile”. Corporación de Investigación, Estudio.

⁸³ Las soluciones de construcción de viviendas progresivas a partir de los *programas de mejoramiento de barrios* llevadas a cabo en países como Argentina, Chile y Colombia –que han dotado a los hogares, en una primera etapa, de infraestructura básica con acceso al agua potable y alcantarillado– han desarrollado en un segundo momento, procesos constructivos de ampliación que han incluido obras de equipamiento social que ha sido financiados mediante el ahorro de las familias y mediante montos reducidos de microcréditos regulares.

Anexo 6:

Bases de datos y principales fuentes de información

Bases de datos:

- Estadísticas e indicadores sociales. BADEINSO CEPAL (2007).
- Estadísticas de América Latina y el Caribe. CEPALSTAT (2007).
- CEPAL. Anuario Estadístico 2006.
- Procesamiento especial realizado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CEPAL-CELADE) (2006) sobre la base de Censos de Población y Vivienda calculando indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para seis países de la región (Gentileza Sr. Jorge Rodríguez).
- Estadísticas procesadas por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL (2007) sobre la base de Censos de Población y Vivienda en países seleccionados de la región (Gentileza Sra. Laura Ortiz M.).

Fuentes específicas por país:

País	Web site	Institución
Argentina	www.bcra.gov.ar	Banco Central de la Republica de Argentina
Bolivia	www.sbef.gov.bo	Superintendencia de bancos y Entidades financieras de Bolivia
Brasil	www.febraban.org.br	Sistema de Divulgación de Tarifas de Servicios Financieros FEBRABAN Brasil
Chile	www.sbif.cl	Superintendencia de bancos e Instituciones Financieras de Chile
Colombia	www.superfinanciera.gov.co	Superintendencia Financiera de Colombia
Costa Rica	www.sugef.fi.cr	Superintendencia General de Entidades Financieras Costa Rica
Ecuador	www.superban.gov.ec	Superintendencia de Bancos y Seguros Ecuador
El Salvador	www.ssf.gob.sv	Superintendencia del Sistema Financiero El Salvador
Guatemala	www.sib.gob.gt	Superintendencia de Bancos Guatemala
Honduras	www.cnbs.gov.hn	Comisión Nacional de Bancos y Seguros - Honduras
México	www.cnbv.gob.mx	Comisión Nacional de Banca y de Valores México
Nicaragua	www.superintendencia.gob.ni/	Superintendencia de Bancos y de otras Instituciones Financieras de Nicaragua
Panamá	www.superbancos.gob.pa	Superintendencia de Bancos de Panamá
Perú	www.sbs.gob.pe	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP Perú
Republica Dominicana	www.supbanco.gov.do	Superintendencia de Bancos de la Republica Dominicana
República Bolivariana de Venezuela	www.bcv.org.ve	Banco Central de Venezuela
Organismos Internacionales		
www.aladi.org	Asociación Latinoamericana de Integración	
www.alide.org.pe	Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo	
www.bcie.org	Banco Centroamericano de Integración Económica	

www.bis.org	Banco de Pagos Internacionales
www.iadb.org	Banco Interamericano de Desarrollo
www.worldbank.org	Banco Mundial
www.eclac.org	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
www.caf.com	Corporación Andina de Fomento
www.ifc.org	Corporación Financiera Internacional
www.felaban.com	Federación Latinoamericana de Bancos
www.uniapravi.org	Unión Interamericana para la Vivienda

