

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Coordinadores

Dimensiones del hábitat popular latinoamericano



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Instituto de la Ciudad

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
Venezuela 976 y Mejía, esquina
Quito, Ecuador
(593 2) 398 8116
www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-67-328-7

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: CrearImagen
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: febrero de 2012

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
CAPÍTULO I. ANÁLISIS Y EFECTOS DE POLÍTICAS IMPLEMENTADAS EN AMÉRICA LATINA: COLOMBIA Y BRASIL	
¿Ciudad prioritaria, ciudad social?	
Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009)	19
<i>Oscar A. Alfonso R.</i>	
Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales	45
<i>Por Antônio Augusto Veríssimo</i>	
Capítulo II. Inter/secciones de la ciudad y el hábitat popular	
Nota introductoria al capítulo II	69
<i>Benjamin Nahoum</i>	
Mega crecimiento urbano de la ciudad de Panamá y su impacto sobre el hábitat y la vivienda popular	75
<i>Carlos David Castro-Gómez</i>	

Habitar nuevos barrios de interés social en el área metropolitana de Buenos Aires: el espacio construido por el Estado y vivido por los vecinos	101	El espacio público como derecho a la ciudad. Un recorrido por el patrimonio del centro histórico de Quito	267
<i>María Cristina Cravino</i>		<i>Sonia Cueva Ortiz</i>	
Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada	121	Pobreza urbana y desigualdad: la asistencia habitacional a personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires	295
<i>Walter Fernando Brites</i>		<i>Paula Cecilia Rosa</i>	
Vivienda popular y seguridad pública: el proceso de “pacificación” en las favelas de Río de Janeiro	143	Las representaciones femeninas del espacio urbano. Nuevas demandas para la construcción democrática e incluyente de la ciudad	311
<i>Neiva Vieira da Cunha</i>		<i>María Antonieta Urquieta A. y Claudia Campillo T.</i>	
Capítulo III. Derecho a la ciudad, crisis y demandas ciudadanas		Capítulo V. Mercados de suelo y vivienda: regularización y propiedad	
Nota introductoria al capítulo III	165	Nota introductoria	331
<i>Pablo Vitale</i>		<i>Oscar Ospina L.</i>	
Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires	171	Aproximaciones para la reestructuración física y social de la vivienda popular en barrios de Caracas	337
<i>Griselda Palleres</i>		<i>Carmenofelia Machado Colmenares</i>	
La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad	187	La encrucijada de la vivienda de interés social en Bogotá	353
<i>Laura Cedrés Pérez</i>		<i>Alex Smith Araque Solano y Yadira Caballero Quintero</i>	
La cuestión habitacional: crisis financieras, naturales, institucionales y de derechos	209	¿Ser o no ser propietario? Notas en torno a la regularización de asentamientos precarios	403
<i>Ana Raquel Flores</i>		<i>María Laura Canestraro</i>	
Capítulo IV. Problemas relacionados entre espacio público y hábitat		La necesidad de consolidar el derecho a la ciudad repensando los paradigmas de la titulación	423
Nota introductoria al capítulo IV	237	<i>Miguel Caverro Velaochaga</i>	
<i>Andrés Forero Perilla</i>		Propiedad del suelo urbanizado: del derecho individual a la finalidad social. Prescribir lo que se abandona	441
Disputas urbanas: el espacio y la diferenciación en el barrio	245	<i>María Araceli Schettini, Eduardo Gandelman y Benjamín Nahoum</i>	
<i>Laura Paniagua Arquedas</i>		Lotización irregular en Quito: impunidad y conflictividad social	465
		<i>Paula Castello Starkoff y Sonia Cueva Ortiz</i>	

ANEXOS

Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Parte 2 I Reunión y I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, Quito, del 7 al 9 de abril de 2010	485
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Autores	495

La cuestión habitacional: crisis financieras, naturales, institucionales y de derechos

Ana Raquel Flores*

Resumen:

En 60 años, la población urbana mundial, ha crecido más de 4 veces. Con ello, se ha incrementado la demanda de viviendas, y también, las inadecuadas instalaciones habitacionales en las que viven alrededor de 900 millones de personas. Sendos acuerdos y compromisos multilaterales sobre los asentamientos humanos, no han logrado reducir el problema, que se agudiza por efecto de crisis financieras, así como de los desastres naturales y antrópicos, que incorporan cada día a más personas a la condición de vulnerabilidad habitacional.

Este trabajo, tiene por objeto evidenciar que con la transformación del “Derecho a la vivienda” en “mercancía”, y con el avance del deterioro habitacional urbano, los acuerdos y compromisos multilaterales, apenas han tomado el carácter de “declaraciones de buenas intenciones”.

Los derechos consagrados universalmente no se “negocian”, se cumplen! El rol del Estado como garante de los derechos es fundamental, y debe ser recuperado, para emprender las necesarias acciones que, modificando adecuadamente los actuales patrones de crecimiento global, generen reales condiciones de desarrollo y mejora habitacional en el ámbito urbano.

Palabras clave: Población urbana, desastres, conflictos habitacionales, derechos, garantía de Estado.

1 Arquitecta. Postgrados y Ms. en Gobierno y Gerencia Pública. Ejerció jefatura de Rehabilitación Urbana - Municipalidad de Asunción 1993 a 2008. Es docente de las Cátedras de Diseño Urbano, y de Teoría III; Encargada de la Cátedra de Riesgos Urbanos, y Docente Técnica de la Facultad de Arquitectura Diseño y Arte de la Universidad Nacional de Asunción-UNA. Fue Miembro de las Redes XIV B Viviendo y Construyendo y XIV G Hábitat en Riesgo del Cyted, y otras organizaciones nacionales. Integra la Mesa Intersectorial del Hábitat y la Vivienda – Mihv del Paraguay

Abstract:

In 60 years, the world's urban population has grown more than 4 times. This has increased the demand for housing as well, inadequate housing facilities in which they live about 900 million people. Many agreements and multilateral commitments on human settlements, have failed to reduce the problem, which is exacerbated by the effect of financial crisis, as well as natural and manmade disasters, incorporating every day more people to the condition of housing vulnerability.

This work aims to highlight, that the transformation of the "right to housing", to a "merchandise", with the further deterioration of urban living, the agreements and multilateral commitments, have hardly taken the character of "statements of good intentions."

Rights are not "negotiable" and must be met! The state's role as guarantor of rights is essential and must be recovered to take the necessary actions, properly modifying the current patterns of global growth, generate real conditions of development and improvement of housing in urban areas.

Keywords: Urban population, disasters, housing problems, rights, state warranty.

Introducción

Ligada al intenso proceso de urbanización mundial, la cuestión habitacional es un tema que ha adquirido aristas de grandes proporciones. Valga como sustento de esta expresión la información del diario *Folha de São Paulo* que mostrando la evolución de aquél, indicaba que en 1950 vivían en zonas urbanas cerca de 730 millones de personas (30% de la población global de entonces), mientras que actualmente asciende a más de 3.300 millones (más del 50% del total), la población que se concentra especialmente en determinados puntos del planeta, con requerimientos habitacionales diversos.

Las condiciones en que se ha ido produciendo el proceso de referencia, ha sido motivo de encuentros y compromisos de los Estados, y han generado derechos y obligaciones, cuya efectivización no ha estado exenta de dificultades.

De hecho, la alta densidad de ocupación de territorios relativamente pequeños ha propiciado que cualquier situación nociva afecte simultáneamente a muchas personas, y son los asentamientos pobres y los de clase media los que han encarnado la peor parte de los efectos de diversas situaciones extremas, que causaron la pérdida de sus bienes muebles e inmuebles, e incluso la vida.

Los recientes y sucesivos desastres financieros y naturales, que han sumido en la crisis a millones de personas, han llamado la atención de quien escribe este material, en el que se aborda la cuestión habitacional, con el objetivo de poner a la vista, que los compromisos internacionales ratificados por los Estados, así como las pertinentes instituciones e instrumentos legales nacionales, no han podido garantizar el ejercicio de derechos consagrados, ni han evitado el ensanchamiento de la franja de riesgo habitacional, propiciando en consecuencia mayores condiciones precarización y dificultad para los procesos urbanos de inclusión a nivel mundial.

Consiente de las limitaciones editoriales a las que está sujeto, así como de que cada una de las partes de este material, puede ser objeto de estudios más profundos, a efectos de llegar al objetivo, se ha organizado la exposición de manera que, primeramente se realiza una revisión de los compromisos que los países han asumido en el tiempo, respecto de la problemática habitacional, relacionándola con la aplicación y ejercicio de los derechos que devienen de dichos compromisos, y con las dificultades que causan a los procesos de inclusión; posteriormente se abordan los casos más recientes de crisis habitacional generadas por factores financieros y naturales; para pasar luego a señalar algunos comportamientos personales e institucionales que se han observado en estas situaciones; hasta llegar a las conclusiones, considerando que la peor manifestación del fenómeno del que se ocupa este material, se observa en las situaciones de crisis, cuyo manejo requiere la presencia del Estado como garante de la calidad de vida y derechos de la población.

Los derechos habitacionales frente a la creciente "urbanización" poblacional y las dificultades en los procesos de inclusión

Tal como se ha podido ver en la Introducción, en 60 años, la población urbana global ha crecido más de 4,5 veces (Guterres, 2010), situación en la cual, la demanda habitacional emerge como tema urbano fundamental. Sin embargo, la falta de respuesta adecuada y oportuna a la misma, aderezada con la condición de pobreza creciente, ha propiciado la conformación de áreas con bajas condiciones de habitabilidad, en las que se acu-

mulan asentamientos que reproducen una y otra vez, las condiciones de exclusión.

Al respecto, la Agencia Reuters, destacando las expresiones de Anna Tibaijuka (directora de ONU Hábitat), señala que, aunque “casi 250 millones de personas salieron de poblaciones pobres en la década pasada, bajo el impulso del rápido crecimiento económico de India y China, [...] la cantidad de moradores en barriadas siguió aumentando, con un incremento de 55 millones de personas, totalizando actualmente 827,6 millones [...] en la medida que el crecimiento de la población y la migración de áreas rurales superó al efecto de movilidad hacia arriba en las ciudades” (Fonseca y Grudgings, 2010).

Desde mediados del siglo XX, la complejización del escenario urbano ha sido objeto de tratamientos y debates multilaterales. De ellos han surgido decisiones que revisten carácter obligatorio para los países signatarios de las mismas. Acuerdos, compromisos, principios y/o criterios de abordaje de la cuestión habitacional se han ido transformando progresivamente en derechos que, incorporados a los articulados constitucionales y los marcos legales e institucionales, se han constituido en la base de programas y procesos de inclusión buscando otorgar algunas oportunidades de crecimiento socio económico y mejor calidad de vida a la población vulnerable. Sin embargo, se ha observado la disparidad de resultados en estos programas, dependiendo de la voluntad política de los gobiernos y de los recursos disponibles en cada país.

Se ha considerado de utilidad, dar un repaso a las decisiones de las Conferencias y Asambleas de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, han marcado el rumbo de las acciones concernientes a la problemática de los asentamientos humanos a nivel mundial. A ello se destina la información contenida en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Síntesis de acuerdos y compromisos multilaterales
sobre asentamientos humanos

<i>Declaración Universal de los Derechos Humanos</i> 1948
Art. 25 “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.
<i>Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos</i> <i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Acnudh</i> 1966
Artículo 11 1. “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda [...] y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho”.
<i>Conferencia de Naciones Unidas Vancouver – Hábitat I</i> 1976
Se considera a los asentamientos humanos como “instrumento y objeto del desarrollo [así como] parte integrante del proceso de desarrollo individual de las naciones y de la comunidad del mundo”. Los Gobiernos propiciarán cambios institucionales y de recursos, y también la cooperación internacional para proporcionar soluciones a los problemas del mundo, creando una comunidad internacional basada en equidad, justicia y solidaridad según varios principios, entre ellos: - Mejora rápida y continua de la calidad de vida en los asentamientos humanos (alimento, abrigo/vivienda, agua potable, empleo, salud, educación, seguridad social, etc.) sin discriminación alguna. - Priorización de los sectores más necesitados (desplazados por desastres naturales o guerras). - Desarrollo económico como satisfactor de las necesidades humanas y medio para alcanzar una mejor calidad de vida. - Siendo la tierra el recurso fundamental para los asentamientos humanos, se reconoce a cada Estado su derecho de tomar las medidas para mantener bajo control público el uso, posesión, disposición y reserva de tierra. - Legislación concerniente al arrendamiento y/o tenencia de la tierra para la reforma social y económica. - Participación social en la planificación y gerencia de los asentamientos y viviendas.

Se asigna a la comunidad internacional la responsabilidad de apoyar los esfuerzos nacionales proporcionando la necesaria asistencia financiera y técnica, así como promoviendo y desarrollando arreglos institucionales apropiados.
<i>Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar</i> 1987
La resolución 42/146 de la Asamblea General (“Realización del derecho a una vivienda adecuada”), reitera la necesidad de: “adoptar medidas, a nivel nacional e internacional, encaminadas a promover el derecho de todas las personas a un nivel de vida adecuado para sí y para sus familias, incluida una vivienda adecuada; aplicar medidas con el objeto de elaborar estrategias nacionales para la vivienda y programas para mejorar los asentamientos dentro del marco de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000”.
<i>Conferencia de Naciones Unidas ECO 92</i> <i>Cumbre para la Tierra</i> 1992
El incremento mundial de población, producción y consumo presionan la capacidad del planeta para sostener la vida. Se reconoce la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra en relación a los asentamientos humanos y se proclama el Programa 21: 1 Derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. 3 Derecho al desarrollo respondiendo equitativamente a las necesidades ambientales de las generaciones presentes y futuras. 5 Cooperación Estado-ciudadanía para la erradicación de la pobreza y la reducción de las disparidades en los niveles de vida. 8 Los Estados deberán reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas. 10 Participación Estado-ciudadanía en las cuestiones ambientales: mayor atención a los gobiernos locales y/o municipales respecto del aumento de población que afecta el tamaño y número de ciudades en los países. 22 Reconocimiento y apoyo estatal a la identidad, cultura e intereses de las comunidades indígenas, así como de otras comunidades locales que desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente. Los gobiernos deberán buscar una participación amplia para la formulación de políticas para el desarrollo sostenible, así como cambiar las tendencias a tratar el medio ambiente como si fuera un bien gratuito y a trasladar los costos a otros sectores de la sociedad, a otros países o a generaciones futuras.

<i>Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos</i> <i>Hábitat II – Estambul</i> 1996
Se constata el continuo deterioro de las condiciones habitacionales en los asentamientos humanos mientras ciudades y pueblos se transforman en centros de la civilización, generando desarrollo económico y adelanto social, cultural, espiritual y científico. Se ratifican metas universales de cobijo adecuado para todos en asentamientos humanos más seguros, sanos, equitativos, sostenibles y productivos en un mundo urbanizado. Así mismo, se plantean objetivos generales para: - Combatir los patrones insostenibles de consumo y producción de los países industrializados. - Priorizar la atención a la tendencia hacia la excesiva concentración de la población, así como los cambios insostenibles en su estructura y distribución. - Combatir la pobreza creciente, el desempleo, la exclusión social, la inestabilidad familiar, la producción de recursos inadecuados, la carencia de planeamiento adecuado, la carencia de infraestructura y de servicios básicos, la inseguridad y la violencia creciente, la degradación ambiental y la vulnerabilidad creciente a los desastres naturales o antrópicos. - Focalizar apoyo a pequeñas y medianas ciudades para implementar la “agenda del hábitat”, lo cual implica la reducción de la migración rural-urbana y el reconocimiento de las autoridades locales como socios cercanos y esenciales para la aplicación de la misma. La “agenda del hábitat” incluye la responsabilidad de los gobiernos en la ejecución de medidas especiales y oportunas para los grupos perjudicados y vulnerables, así como “la obligación de lograr su acceso a una vivienda y de proteger y mejorar las viviendas y los vecindarios”. - Buscar la participación activa del sector público, privado y no gubernamental para asegurar la protección de la ciudadanía contra la discriminación al acceso a la vivienda asequible y adecuada a todas las personas y sus familias. - Ampliar la fuente de vivienda asequible (producida/comprable). - Permitir la realización eficiente y responsable de los mercados en los ámbitos social y ambiental, priorizando el acceso a la tierra y al crédito, y asistiendo a los que no puedan participar en mercados inmobiliarios. - Aumentar la oferta de viviendas asequibles fomentando y estimulando la propiedad de las mismas mediante la asociación de la iniciativa pública, privada y comunitaria. - Crear y promover incentivos en el mercado respetando debidamente los derechos y obligaciones de inquilinos y propietarios.

*Asamblea General de las Naciones Unidas
Declaración del Milenio
2000*

Ciento ochenta y nueve países aprueban ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como parámetros cuantitativos para reducir la extrema pobreza a la mitad hasta el 2015. Dos de ellos se relacionan a la cuestión habitacional:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Meta 1: Principios de desarrollo sostenible en políticas y programas nacionales para invertir la pérdida de recursos naturales.

Meta 2: Reducción al 50% de la cantidad actual de personas que no tienen acceso a agua potable y saneamiento.

Meta 3: Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

Fuente: elaboración propia en base a información de la ONU (<http://www.un.org/es/>).

A partir de la síntesis precedente, se puede ver que, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y particularmente a partir del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados y Gobiernos han asumido compromisos crecientes para hacer efectivos los derechos relativos a la cuestión habitacional, en el marco de procesos de inclusión, del combate a la pobreza y la modificación del patrón de producción y consumo de los países del primer mundo en pos del desarrollo sostenible propugnado en la “Cumbre de la Tierra” de 1992.

Hasta ese año, sin embargo, pese a las comprometidas declaraciones multilaterales y a las obligaciones generadas por ellas, no existían condiciones políticas favorables para atender el problema habitacional y de pobreza. Particularmente en la región latinoamericana, el interés por la problemática social, era considerado generalmente “subversivo” por los también “generales” gobiernos dictatoriales instalados hasta bien entrada la década del ochenta, lapso en el cual (entre las crisis financieras y los cambios de políticas económicas) los designios del Consenso de Washington (CW) pusieron a los Estados y los Gobiernos en posición de retaguardia con la imposición de políticas de “liberación de la economía, el traspaso de las empresas públicas al sector privado y la posibilidad de que se fijaran precios reales en los servicios públicos, asignando al Estado

un rol subsidiario en la actividad empresarial”, con lo cual, los ideólogos de la política estimaban que “se terminaría con el déficit fiscal, la hiperinflación, el exceso de burocracia, la falta de productividad y el manejo, muchas veces corrupto, que se hacía del Estado” (Ruiz, 2002: 20).

Diversos estudios se han ocupado de las Políticas del CW y sus efectos en el ensanchamiento de la brecha entre ricos y pobres, debido a la priorización que otorga a la productividad y crecimiento económico de los países, frente a los problemas sociales (desempleo, pobreza, distribución del ingreso, habitacional). En este contexto, la Conferencia de Hábitat II (1996), si bien recogía los compromisos y obligaciones de los Estados y Gobiernos para lograr que toda la población tenga acceso a una vivienda adecuada, introdujo también el concepto de “asequible” o “comprable”, incorporando al sector privado y no gubernamental en esta empresa, con el fin de “ampliar la fuente de vivienda, estimulando a los mercados a realizarse eficientemente en lo social y ambiental, de manera responsable, priorizando el acceso a la tierra y al crédito y asistiendo a los que no puedan participar en mercados inmobiliarios”(ONU, 1996: 25). Esto sin embargo, ha debilitado su calidad de derecho, dando pie a la transformación de la vivienda en mercancía.

Se observa una gran contradicción en esta situación, puesto que, mientras los Estados y Gobiernos, en el marco de los acuerdos multilaterales, seguían asumiendo compromisos respecto de la problemática habitacional, las políticas económicas imperantes les exigían mayor eficiencia y propugnaban su “achicamiento”, dejándoles poco margen para atender los crecientes problemas sociales, asunto que en esencia les corresponde. Se confiaba en que el “perfeccionamiento del mercado” (cuyo fin fundamental es el lucro) proporcionaría las soluciones económicas y habitacionales a la población de escasos recursos sobre la base del “derrame” proveniente de la productividad generada por la fórmula del CW.

Con la Declaración del Milenio del año 2000 (ODM) y sus 8 objetivos para la reducción de la pobreza hasta el año 2015, se ha podido observar que la cuestión habitacional desde la perspectiva específica de la vivienda ha sido absolutamente soslayada, o apenas introducida indirectamente a partir del tratamiento general de los asentamientos humanos con su meta de mejoramiento de la calidad vida de 100 millones de habi-

tantes en el lapso de 15 años, lo cual, tal como se ha visto en la Introducción, con el incremento en una década de 55.000.000 de personas en las barriadas, sería una meta de cumplimiento difícil. Frente a la magnitud que ya había tomado la problemática habitacional, este planteamiento no puede ser considerado sino como insuficiente. De hecho, frente a la notable penuria habitacional mundial, los ODM se presentan como una tímida iniciativa, cuando la situación real, precisaría más bien una presencia de los Estados y Gobiernos, con acciones decididas y hasta audaces para mejorar los resultados obtenidos con los planteamientos anteriores.

Cinco años después de Hábitat II, con motivo de la realización de la Asamblea de Naciones Unidas del 2001, la Red XIV B Viviendo y Construyendo del Programa Cyted hacía pública una evaluación del avance en los compromisos asumidos por los jefes de Estado en 1996, según la cual:

- En América Latina, la aplicación del Programa Hábitat II requería la culminación de tareas pendientes² para traducir los acuerdos internacionales en medidas nacionales.
- No estaban definidas las formas y/o acciones específicas para la transferencia de recursos tecnológicos y financieros (Seafort, 2002: 102).

Con su análisis esta Red evidenciaba un estado de “tareas previas inconclusas” que los ODM contribuirían a mantener, al sacar de la observación directa la específica cuestión habitacional.

En el marco de lo expuesto precedentemente, se ha considerado de utilidad, reseñar brevemente el estado del arte de la cuestión habitacional en Paraguay, que, en todo este proceso de construcción internacional del derecho a vivir adecuadamente, con su propio ritmo y características³ y

2 Focalizar el gasto público, descentralizar, modernizar “los servicios y la normativa pública” para consolidar el rol del Estado como “facilitador y regulador del mercado habitacional y el urbanismo”, y, así mismo, crear “mecanismos normativos y administrativos que incentiven la organización de sistemas de producción eficiente de viviendas y la incorporación fluida de nuevos agentes privados a la construcción y al financiamiento habitacional” (Seafort, 2002: 103).

3 Que han hecho que las disposiciones del CW, no se hayan podido aplicar taxativamente (Ver Flores, 2009)

recién liberado de una dictadura⁴ de 35 años, incorporó el derecho a la vivienda en el Art. 100 de la nueva Constitución Nacional de 1992, estableciendo que todos “...los habitantes de la república tienen derecho a una vivienda digna. El Estado [además] establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de viviendas de interés social, especialmente destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiación adecuados” (Barboza, 1993: 471).

Sobre esta base, y en la condición de país predominantemente urbano⁵, los municipios paraguayos autónomos y autárquicos, se administraban sin embargo, en base a una legislación orgánica anterior a la Constitución 1992, que les asignaba la función de proveer de viviendas de interés social, mientras, desde 1992 actuaban pertinentemente en la problemática de los asentamientos informales en propiedad municipal, sin poder controlar sin embargo, la acción de los entes públicos y agentes privados que expandían periféricamente las ciudades, así como la precariedad⁶, y tampoco lograban generalmente, hacer frente por sus propios medios a las situaciones de desastres naturales.

La nueva Ley Orgánica Municipal N° 3966, vigente desde febrero de 2010, a diferencia de la anterior, ya no asignaba a los Municipios la función de construcción de viviendas de carácter social⁷, centralizando dicha pertinencia en el Conavi, transformado luego en Senavitat.

El Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi), creado en 1989 y responsable de atender la necesidad nacional de vivienda de interés social, sobrevivió a la crisis de mediados de los años 90 que lo puso al borde de la desaparición. En sus más de 20 años de existencia, con un desempeño de escasos logros, recién en el 2009 pudo definir, en base al censo de 2002, la demanda habitacional⁸. Su labor junto a municipios y otros orga-

4 Cuya institucionalidad perseguía sistemáticamente las reivindicaciones sociales y produjo escasa acciones en atención de la problemática habitacional.

5 Según datos del Censo 1992 (Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censo-Dgeec).

6 Tanto los loteamientos formales, como los asentamientos informales, ubicados en las periferias urbanas, presentan deficiencias en torno a la accesibilidad y particularmente a la disponibilidad de servicios básicos.

7 De hecho, esta función establecida en la anterior Ley 1294/87 tampoco podía ser ejercida generalmente, por la falta de recursos municipales para dicho efecto.

8 En base a una población total de 5'163.198 personas, se determinó un déficit de casi 800.000 unidades, de las cuales, 98.719 corresponden a nuevas viviendas, 23.616 corresponden a

nismos públicos y privados no ha podido satisfacer en el pasado, el déficit anual de aproximadamente 15.000 viviendas, debido a la priorización política de otras áreas de acción gubernamental, que respondían a las orientaciones de la política económica imperante a nivel mundial, y tampoco ha logrado formular programas preventivos de la demanda. Hoy, el Conavi, transformado en la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat-Seavitat, materializa la voluntad política del Gobierno actual, respecto de priorizar la atención de la problemática habitacional, aunque todavía con magros logros.

Por otro lado, organizaciones reivindicatorias del derecho a la vivienda se movilizan entre dificultades de gestión y denuncias de liderazgo con manejos extorsivos en las ocupaciones. La Secretaría de Acción Social (SAS) y el Consejo Nacional de Organizaciones Populares (Conop) aplican el reglamento del Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios y el Territorio Nacional (PramtN) en medio de un activo mercado habitacional informal, especialmente desde que la población del país se volvió mayoritariamente urbana.

Vistas las particulares condiciones del Paraguay, y en el marco de la situación general de la región, la aplicación de las 10 recomendaciones que Jeffrey Sachs⁹ propusiera en 2005 para desarrollar los países y viabilizar los ODM, tuvo margen de implementación en la construcción de viviendas de interés social con créditos no reembolsables de Taiwan (como en Paraguay), y fundamentalmente en los Programas de Transferencias Condicionadas de Dinero y Mejoramiento de Barrios, desarrollados en mayor o menor medida en toda América Latina.

ampliación de viviendas existentes, 517.713 son viviendas que precisan de mejoramiento y 163.969 son viviendas que requieren tanto de ampliación como de mejoramiento (CONAVI, 2009: tríptico).

9 En el año 2002, el Secretario General de las Naciones Unidas encargó el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, presentado por el órgano asesor independiente, presidido por Jeffrey Sachs. Este material contiene entre otros planteamientos, 10 recomendaciones fundamentales a los países, las cuales se refieren a la reducción de la pobreza en base al incremento de las inversiones públicas, la creación de capacidades, la movilización de recursos nacionales, la asistencia oficial para el desarrollo, el refuerzo de la gobernanza, la promoción de los derechos humanos, la participación de la sociedad civil y la promoción del sector privado antes del 2006 (Sachs, 2005: XIV-XVI).

Entonces, en un marco contradictorio, generado por el “corsé” de las políticas económicas impuestas a nivel mundial y las “tareas pendientes” por el condicionamiento de aquellas, y los problemas propios de cada país, los compromisos internacionales ratificados por los Estados respecto de los Derechos Habitacionales, han encontrado a lo largo del tiempo, serias dificultades en su implementación con vistas a hacer efectiva su aplicación y cumplimiento.

A ello habría de sumarse una situación sin precedentes iniciada en el año 2007, que afectaría fundamentalmente el crédito hipotecario en los países del primer mundo, lo que junto a los *desastres naturales* acaecidos desde entonces hasta hoy (cada vez con mayor frecuencia e intensidad), añadiría penurias extraordinarias, mayormente en las condiciones habitacionales del sector poblacional de escasos recursos, alcanzando también a grandes sectores de población de renta media a nivel mundial.

Vivir de crisis en crisis

Además de las dificultades que característica y habitualmente la conforman, la cuestión habitacional como uno de los principales factores de exclusión, se profundiza cíclicamente con las crisis¹⁰ financieras y las debidas a los desastres naturales causados por el calentamiento global y el cambio climático. En este apartado, atendiendo las limitaciones editoriales, se ha considerado importante presentarlos aunque sea brevemente como ilustración de las situaciones extremas que contribuyen en plazos muy cortos, a incrementar la privación habitacional en el mundo, incorporando en un momento, millones de casos más a la legión de necesitados de las soluciones correspondientes.

Tal es el caso de la crisis de la “burbuja inmobiliaria”¹¹ de los EE.UU., iniciada a mediados del 2007, que dada la importancia económica de este país, ha afectado en mayor o menor medida a todo el mundo globalizado

10 Crisis: Situación dificultosa o complicada. Peligro, Riesgo (Diccionario Enciclopédico Espasa).

11 Dicha crisis ha venido acompañada del “deterioro de los sectores inmobiliario, crediticio, manufacturero, laboral y automotriz [...] sumado a la inestabilidad en los precios de las materias primas: variaciones en los precios y la subida y posterior caída del precio del petróleo.

(León León, 2009: 1), configurando una situación particularmente catastrófica para los sectores de bajos y medios ingresos carentes de colchones para atenuar sus golpes.

La política monetaria expansiva, y la especulación financiera, constituyeron el detonante de la crisis¹² de las *subprimes*¹³ en EE.UU., en la que con el aliento de Wall Street, el mercado hipotecario consolidó la transformación de la vivienda en mercancía y la industria inmobiliaria se expandió como un negocio en el cual podían participar inversores locales e internacionales. Haciendo caso omiso de las regulaciones, bajo la expectativa de grandes ganancias, los bancos otorgaron créditos hipotecarios con altos intereses a inversores/familias con respaldo crediticio inestable, bajo el principio que todo riesgo puede compensarse con mayores intereses. La demanda elevó el valor de los inmuebles hasta que, debido a la falta de pagos, acabó siendo inferior a la deuda, dejando a los propietarios sin capital excedente y, a su vez, miles de casas sin vender: una crisis sin precedentes¹⁴.

En el estado de Nevada, 6.000 personas perdieron su casa en un mes. Los estados de California y Florida tenían 8 de las 10 áreas metropolitanas con mayor índice de embargos: más de 57.000 y más de 30.000, respectivamente. “Aproximadamente 1,3 millones de hispanos perderán sus casas de aquí a 2012 [...] La crisis representará, para los aproximadamente 45 millones de hispanos en EE.UU., una pérdida del orden de 98.000 millones de dólares” (AFP, 2010).

12 “El negocio de los bancos es captar recursos, para a su vez prestarlos; a los deudores se les cobra una tasa de interés mucho mayor que la que se ofrece a los ahorradores [...] En la etapa de expansión asociada a las bajas tasas de interés, los bancos de los Estados Unidos estuvieron otorgando créditos excesivos en el mercado de la vivienda, lo cual provocó un *boom* en la oferta de construcción de vivienda, lo que incidió positivamente en el crecimiento económico de ese país. Sin embargo, con el paulatino ascenso de las tasas de interés observadas a partir del 2003, las personas ya no pudieron seguir pagando sus créditos hipotecarios, y los bancos empezaron a observar carteras vencidas” (León León, 2009: 13).

13 Hipotecas con elevada tasa de interés para la adquisición de viviendas, orientadas a clientes de solvencia inestable.

14 Luego del embargo, las casas se vendieron con criterios dispares en su valoración, observándose con frecuencia el desperdicio del valor de los inmuebles frente a la gran necesidad de los inversionistas de menor poder adquisitivo, que “debían más dinero que el que podían conseguir vendiendo sus propiedades. Los dueños de casi nueve millones de viviendas se encontraban en esa situación, y por primera vez, la deuda total en hipotecas era superior al patrimonio neto de los prestatarios” (Beck y McClam, 2008).

Contraviniendo los principios del CW, el Estado norteamericano, ha debido salir “en ayuda” de los bancos privados en crisis, los que, de esta manera, se habrían beneficiado nuevamente con el esfuerzo de la ciudadanía, mientras parte de ella perdía sus bienes de mayor valor. En el pico de la crisis (2008), el entonces presidente Bush, y el Parlamento estadounidense, propiciaron el “rescate del sistema”, insuflándole alrededor de 800.000 millones de dólares “en una asignación de recursos al sector privado nunca visto en la historia financiera” (León León, 2009:). Con ello se pretendía corregir los “defectos del sistema”, el cual hasta la fecha no ha logrado estabilizarse.

Mientras tanto, en Latinoamérica que no ha registrado mayor impacto debido a la crisis hipotecaria del primer mundo, algunos países actualmente promueven el crédito hipotecario para la vivienda, mientras en otros, los préstamos se restringen por sus propias condiciones de otorgamiento: en Argentina, la prensa da cuenta de que solo el 5% más rico de la población tiene ingresos suficientes para pagar la cuota de un crédito hipotecario, lo que afecta fundamentalmente a la clase media. Sin embargo, en Bolivia, Brasil, Colombia, Panamá, Perú y República Dominicana crecen los créditos hipotecarios, impulsados principalmente por líneas de entidades públicas sectoriales, y en Chile, Paraguay y Perú se han registrado bajas en las tasas de interés (Uniapra, 2009: 1) para los mismos créditos. De hecho, las Agencias Financieras de Desarrollo-AFD de Paraguay, han bajado las tasas de interés para los créditos hipotecarios a la primera vivienda, pero, los procesos de regularización de la tenencia de Programas Habitacionales de interés social del Estado, presentan tantas dificultades, que se ha debido recurrir a leyes de condonación de deuda como solución a la falta de pago de las cuotas correspondientes a soluciones habitacionales de este sector. Así mismo, con frecuencia se tropieza con procesos cuya falta de conclusión los convierte en casos de “formalidades informales” (Flores, 2007: 78), lo cual deja tanto a las familias como a las instituciones en una perniciosa situación de vulnerabilidad.

Raquel Rolnik, ha mencionado que “Entre 1990 y 2000, el déficit de vivienda en la región aumentó de 38 a 52 millones de unidades” (Rolnik, 2009: 14), debido generalmente a la reducción del aporte de los presupuestos nacionales en vivienda social.

Sin ayuda del Estado, se observa con frecuencia, cómo el gran esfuerzo de las familias de clase media se pierde por falta de pago de las deudas, obligándolas a empezar de nuevo, mientras los agentes inmobiliarios se quedan con el aporte y con el producto inicial, muchas veces mejorado.

Lo dicho, evidencia el peso de la cuestión financiera, como factor altamente limitante en los procesos de solución habitacional, y constituye un tema pendiente y de observación en América Latina, en previsión de posibles crisis.

Otra causa particularmente perniciosa, para la incorporación de grandes sectores poblacionales a la masa de afectados por necesidades habitacionales, son los cada vez más frecuentes e intensos desastres naturales que se producen en todo el mundo. Entre ellos, destacan los recientes terremotos de Haití y Chile que han dejado a millones de personas sin vivienda apenas en lo que va del presente año (2010), como muestra de cuánto pueden afectar estos eventos en las condiciones habitacionales de la población, especialmente de nivel socio económico medio y bajo.

Respecto de la situación en Haití luego del terremoto de magnitud 7,3 grados (escala de Richter) que acaeció en enero del 2010, la Agencia Reuters señalaba la muerte de alrededor de 230.000 personas y que a la empobrecida nación caribeña podría tomarle de tres o cuatro años para regresar al estado anterior al sismo. Mencionaba así mismo, que necesitaría hasta 10 años para reconstruir las 250.000 viviendas destruidas, incorporando de un plumazo, a todas las familias poseedoras de dichas viviendas, a la larga lista de necesitados de soluciones habitacionales preexistente en el país, sin contar las necesidades de reparaciones, ampliaciones o mejoramientos.

Poco tiempo después (marzo del 2010), las agencias noticiosas informaban sobre el sismo de 7,8 grados en la escala de Richter que había afectado a la zona central de Chile, dejando alrededor de 500 muertos, derrumbes, focos de incendio y numerosos daños materiales. A consecuencia del mismo, alrededor de 500.000 viviendas quedaron inhabitables, aproximadamente 70.000 quedaron destruidas, cerca de 1,5 millones quedaron dañadas, y al menos dos millones de chilenos quedaron damnificados, los que al igual que en el caso haitiano pasaban a engrosar la demanda anterior de soluciones habitacionales. Según declaraciones del

actual Presidente Piñera, los daños del terremoto ascendieron a 30 mil millones de US\$, equivalentes al 17% del PIB chileno.

Además de estos grandes eventos, se pueden citar algunos otros casos ocurridos en los primeros cuatro meses del 2010:

- *Perú y Bolivia.* El 14 de enero, barrios marginales de Santa Cruz de la Sierra quedaron inundados por lluvias. Poco después, el 26 de enero, la BBC informó que, después de una semana de las mayores lluvias vistas en 15 años, unas 80.000 personas se vieron damnificadas. Se perdieron unas 14.000 hectáreas de cultivos y unas 5.000 viviendas quedaron inhabitables en el departamento de Cusco. El valor estimado de las pérdidas alcanzó unos 180 millones de dólares. Dos días después, el 28 de enero, el alcalde de La Paz informó a EFE que, en un barrio de la zona sur de la ciudad, entre 50 y 70 viviendas se desplomaron a la madrugada por causa de las lluvias, sin que hasta ese momento se hayan reportado víctimas.
- *Brasil.* El Diario Última Hora del 20 de enero la AFP el 4 de febrero dan cuenta de que, tras 44 días seguidos de precipitaciones –el enero más lluvioso en los últimos 63 años–, varios vecindarios y calles en el estado de São Paulo se mantenían bajo agua y algunas estructuras habían colapsado. Según las autoridades, las lluvias cobraron 73 vidas, y los desalojados temporales superaban las 23.000 personas.
- *China.* Según reportó la AP, el 31 de enero un sismo de magnitud moderada sacudió el suroeste de China, causando la muerte de una persona y heridas a otras once. 30.000 personas fueron damnificadas y más de un centenar de casas resultaron destruidas o dañadas. La EFE reportó que el 26 de febrero un terremoto de 5,1 grados sacudió la provincia de Yunnan, dejando 11 heridos y numerosas casas rurales derrumbadas o dañadas.
- *EE.UU.* El 21 de enero ocurre un fenómeno meteorológico que trae nieve, lluvia e inundaciones en California.

- *Francia.* La Reuters y la AFP informan que la violenta tormenta Xynthia de principios de marzo, procedente del Atlántico con vientos huracanados, azotó Europa Occidental. El efecto combinado de las lluvias que trajo el temporal y la pleamar inundó zonas próximas al litoral, causando la ruptura de diques en algunos puntos y sumergiendo áreas pobladas en las que hubo varios desaparecidos y cerca de 60 de muertos, la mayor parte en Francia. Los daños materiales son elevados, y ocurren junto a la cancelación de numerosos vuelos y cortes de carreteras.
- *Honduras.* El 12 de febrero, la Reuters informa que un sismo de magnitud 6,1 remeció la mayor parte de Honduras causando alarma entre la población y daños menores en un centenar de viviendas.
- *México.* UPI y AFP informan que las fuertes lluvias que azotaron entre el 4 y el 7 de febrero el centro de México dejaron poco más de medio millar de viviendas afectadas por el desbordamiento de varias de presas, tres ríos y un par de canales –uno de aguas negras– en diversos puntos del área, afectando además tierras de cultivo, carreteras y zonas urbanas. Murieron 31 personas y más de 9.200 familias resultaron damnificadas.
- *Paraguay.* El Diario ABC Color anuncia el 19 de febrero la alerta roja por las inundaciones que afectan a la zona de Vallemí. Alrededor de 1.200 familias fueron desplazadas de sus hogares anegados por las aguas. El 24 de marzo, el mismo diario informa que, en pocas horas, más de 200 milímetros de torrenciales lluvias y vientos huracanados dejaron sin techo a más de 2.000 familias, además de provocar toda clase de perjuicios materiales en varias zonas del país.
- *Portugal.* El 21 de febrero, la EFE informa que el temporal ha provocado deslizamientos de tierras e inundaciones, los cuales dejaron inutilizadas numerosas infraestructuras. Cuarenta y dos muertos, numerosos desaparecidos y más de 250 personas tuvieron que ser desalojadas de sus casas.

- *Turquía.* El 8 de marzo, AP difunde que un sismo con magnitud 6,0 derribó casas de piedra o de ladrillos de adobe y torres de mezquitas en Ankara, provocando la muerte de al menos 41 personas.

Solo como cita, también cabe mencionar el drama de los refugiados movilizadas por causas de guerra, que tras los desplazamientos forzados, se ven obligados a sobrevivir fuera de su país, en condiciones habitacionales infrahumanas.

Los aspectos señalados en este apartado, resultan suficientemente explícitos, como demostración de la influencia de los factores financieros y naturales como causa del incremento constante de la necesidad habitacional en grados diversos¹⁵, a lo que cabe agregar, relacionando esta situación a los procesos urbanos de inclusión, la persistencia del tratamiento aislado de los componentes de una solución habitacional, aun cuando se sabe que la sostenibilidad de las mismas depende de la integralidad de su abordaje respecto del acceso a la tierra, la vivienda, las situaciones de riesgo frente a los fenómenos naturales (estructurales-climáticos), los servicios, el trabajo, la salud, la educación, etc.

De cuanto se ha visto hasta aquí, queda bastante claro, que tanto los compromisos internacionales, como la instrumentación y las Políticas nacionales relacionadas a la cuestión habitacional, han resultado poco eficientes, al momento de plantearlas como recursos reales para la solución de esta problemática, y así mismo, su escasa acción previsor, ni siquiera ha permitido generar acciones anticipadas suficientes para mitigar y/o reducir la demanda, propiciando también el empeoramiento constante de la calidad de vida de la población vulnerable. De hecho, en la mayor parte de los casos mencionados, la presencia del Estado y los Gobiernos, en cumplimiento de los compromisos, como garante de los derechos resultantes de estos, y como responsable de la calidad de vida de la población, hubiera representado la significativa diferencia cualitativo-cuantitativa en los resultados de las crisis mencionadas.

¹⁵ En todos los casos, los eventos mencionados causan un desmejoramiento de la escasa calidad de vida que ya podían haber tenido antes de los eventos, y en los casos más graves, la pérdida total de ella.

Ni Dios ni el Diablo: el hombre y las instituciones

A fuera de parecer trivial, y sin pretender llegar a planteamientos profundos, que excederían las condiciones editoriales, en este apartado se busca poner a la vista también, un aspecto que pudiera contribuir perniciosamente a reducir las responsabilidades de quienes están a cargo de atender la problemática habitacional. Se trata en este caso, de la utilización que se hace frecuentemente de los desastres como oportunidad para atraer “clientela”, ya sea en los ámbitos políticos o religiosos. Más de un lector, habrá conocido el planteamiento de los desastres como el castigo de Dios (u otro ser sobrenatural), debido a las “maldades del ser humano”. Muy frecuentemente ligado a la religión, esto ha constituido en muchos casos la anestesia que ha impedido planteamientos y/o cuestionamientos racionales y profundos de los afectados respecto de los problemas que padecen (...por qué están en problemas?), posibilitando incluso que los responsables de atender las consecuencias de las crisis, y los oportunistas políticos, aparezcan luego como los salvadores de la circunstancia, cuando, en realidad, tanto en términos financieros como de riesgos por desastres naturales, gran parte del perjuicio pudo haberse evitado con acciones preventivas de las instituciones responsables. Irónicamente, si Dios es capaz de tanto perjuicio, ya ni siquiera es necesario el Diablo. En este “conflicto de intereses”, ambos podrían ser eximidos de las culpas, para volver a las causas más “manejables”.

Sin diferir las responsabilidades, se ha observado la “codicia desmedida” (al decir de Hillary Clinton) del ser humano¹⁶, como un factor trascendente del estado de cosas expuesto hasta el momento. De hecho, la misma, se ha encontrado claramente detrás de la crisis de la burbuja inmobiliaria, y también en las situaciones de desastre natural, cuando en el marco de las políticas públicas se priorizan los beneficios de ciertos sectores poderosos en detrimento de aquellos que requieren más apoyo. Es responsable el ser humano desde su posición política, cuando propicia el

16 ...legitimada por el sistema económico imperante que encuentra “natural” y necesaria la ambición de “ganar”, sin importar las consecuencias, pues eso es lo que mueve la maquinaria económica

mantenimiento clientelista de la pobreza, generando cada vez más “productos sociales excluidos del sistema”, y, cuando desde su posición al frente de las instituciones, vela antes por el interés propio, que por el interés colectivo, o no plantea en su gestión políticas preventivas de los desastres financieros o naturales, ni políticas habitacionales que incluyan condiciones financieras sostenibles. A través de la institucionalidad, se siguen privatizando las tierras del Estado, sin que esto llegue a resolver la problemática habitacional, o peor, se compran tierras al sector privado, cuando en muchos casos este ha sido el propio instigador de ocupaciones ilegales, utilizando al Estado como instrumento de grandes negocios inmobiliarios. Se malentiende el propósito de las regularizaciones de la tenencia de la tierra, cuando a través de ellas se propicia fundamentalmente, la transferencia de los bienes del Estado al sector privado, transformándolas en procesos de especulación inmobiliaria.

La Relatora Especial sobre la vivienda de la ONU, ha señalado recientemente como causa de la crisis habitacional, al cambio mundial en las políticas de vivienda, que han dejado de lado su calidad de derecho humano (Rolnik, 2009: 16,17), en un marco de políticas avaladas por el principio del “Estado prescindente”, con gobiernos que han resignando su rol y responsabilidad de velar por el interés y protección de la ciudadanía, particularmente de la más vulnerable. Generalmente carentes de enfoques preventivos frente a las catástrofes financieras y/o naturales, los gobiernos dan paso a soluciones de emergencia que pueden ser tanto o peor que las situaciones anteriores a las crisis

Así las cosas, mientras los gobiernos “maduran” la implementación de los derecho internacionalmente reconocidos y ratificados, la problemática habitacional ha seguido su derrotero sobre las espaldas de la población de menores recursos, llevándola a vivir de crisis en crisis, soportando los efectos de colapsos financieros y desastres naturales y antrópicos, privada de toda oportunidad de crecimiento, profundizando la paradoja de que al pobre, por ser pobre, todo le sale más caro.

Conclusiones

Por cuanto se ha visto en este material, lo habitacional urbano es todavía una cuestión cuyo rumbo definitivo no se avizora, pero, tal como se presentan los acontecimientos, es posible pensar solo en un empeoramiento de la situación.

Las crisis, generadas por especulaciones financieras o desastres naturales han contribuido a ensanchar la necesidad, impidiendo o postergando cada vez más la mejora socio-económica y habitacional de la población de escasos recursos. Sus perniciosos efectos todavía se sienten en EE.UU. y Europa, y han dejado una enorme pérdida de vidas y recursos al ya muy golpeado pueblo de Haití. Lo mismo ha pasado con Chile, que, en una acertada priorización de la atención de los efectos del desastre, sin embargo, ha pospuesto las posibilidades de trascender su estadio de desarrollo. De hecho, la ocurrencia de estas crisis provoca automáticamente la postergación del desarrollo de los pueblos afectados, y particularmente de las ciudades.

Abordado como derecho humano básico para una problemática ya crónica y de conflictividad creciente a nivel mundial, los grandes acuerdos multilaterales deben ser más que manifestaciones de buenos deseos con vistas al logro progresivo de los procesos de inclusión como concreción de los derechos correspondientes a la cuestión habitacional. Si ésta es un derecho, es exigible! y debe haber responsables de su cumplimiento.

A vista de quien escribe —y a pesar del CW—, la vocación del mercado resulta claramente inapropiada para hacerse cargo de la solución de problemas sociales como el abordado en este material. Ya ha dado suficientes muestras de ello cuando ni siquiera ha podido sostener las Políticas del CW, frente a los actores principales de la crisis financiera inmobiliaria, los que en una actitud “cuasi” extorsionadora han obligado a los Estados a salir en su ayuda, so pena de males mayores.

Reconociendo al Estado como la sociedad políticamente organizada en un determinado territorio, que a través del gobierno y las leyes regula la convivencia y atiende las necesidades sociales, se impone la necesidad de recuperar el Estado para recuperar los derechos, en particular los relacionados a la cuestión habitacional.

Los derechos no se negocian, se ejercen. “Corresponde a los Estados la obligación principal de aplicar los derechos humanos y las normas humanitarias para asegurar el respeto por todos los derechos consagrados en los tratados vinculantes y los principios generales del derecho público internacional” (Kothari, 2007: 17). No se trata aquí de volver al Estado clientelista, sino de bogar por un Estado comprometido con su ciudadanía, que busque generar oportunidades de crecimiento poniendo énfasis en los sectores poblacionales de escasos recursos, con el convencimiento de que de ello depende también el crecimiento integral de los países.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) reconoce que “la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos se refleja claramente en el derecho a la vivienda”, lo cual exige, para su atención en un medio urbano y territorial cada vez más complejo, una perspectiva amplia que permita atender todas sus aristas, a efectos de arribar a soluciones adecuadas y sustentables.

Solo a través de las herramientas de los Estados y los gobiernos como generadores y garantes de las condiciones de ejercicio pleno de los derechos humanos básicos sería posible implementar acciones de escala acordes con la magnitud actual del problema. Los gobiernos deberían propiciar la inclusión de los colectivos urbanos tanto en los procesos de gestión y construcción de la ciudad como en programas preventivos de riesgos (económicos y/o desastres), con lo cual podrían consolidar su gestión y presencia política.

Cabe finalmente hacer un llamado a la reflexión profunda sobre el patrón de crecimiento imperante e impuestos en el proceso de globalización. El sistema económico global no está generando bienestar a la población, y es cada vez menos sostenible. El sector privado no está generando puestos de trabajo suficientes, y menos aún las soluciones habitacionales necesarias, por lo que solamente el sector público, dirigido por comprometidas políticas de largo plazo, se avizora como posible instrumento del cambio. Las políticas del CW, han buscado abrir nichos de negocios en los campos de acción estatal sin considerar que la retracción y la postergación de las acciones del Estado, en apoyo y consolidación del progreso de la población de escasos recursos, es absolutamente indispensable para el fortalecimiento del mercado y la propia sostenibilidad del sistema que

propugna. Es necesario generar condiciones reales y democráticas de desarrollo económico, que propicien las condiciones de inclusión de los sectores de menores recursos a la vez de mitigar los riesgos o evitar nuevas crisis. Lo contrario, la persistencia de un Estado anodino y regulado tendenciosamente, estaría fomentando solamente el incremento de la pobreza, la marginalidad, las mafias y la violencia.

Se ha visto como los válidos postulados de los compromisos internacionales ratificados por los Estados y gobiernos, así como los instrumentos legales nacionales, no han podido garantizar el ejercicio de derechos consagrados ni han evitado el ensanchamiento de la franja de riesgo habitacional (dificultando los procesos urbanos de inclusión), por lo que se percibe la necesidad urgente, de cambiar el modo de pensar y hacer las cosas relativas a la cuestión habitacional, pues tal como se ha venido haciendo desde Hábitat I (Vancouver - 1976), los logros han sido escasos, mientras la pobreza y el deterioro general de los asentamientos humanos en las ciudades es cada vez mayor.

Bibliografía

- AFP (Agencia France Press) 2010 “EEUU: 1,3 millones de hispanos perderán sus casas de aquí a 2012” en <<http://www.elheraldo.hn/Mundo/Ediciones/2010/02/17/Noticias/Mas-de-un-millon-de-hispanos-perderan-sus-casas-antes-de-2012>>.
- Barboza, Ramiro 1993 “*Constitución de la República del Paraguay 1992*”. Tomo I. (Asunción: Centro de publicaciones de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción).
- Beck, Rachel y McClam, Erin 2008 “Estadounidenses toman conciencia de sus problemas económicos” en *Noticias Online* (Nueva York: AP) 24 de marzo. En <<http://www.noticiasonline.com/D.asp?id=4199>>.
- Conavi (Consejo Nacional de Vivienda) 2009 *Déficit habitacional en el Paraguay* (Asunción: Imprenta Salesiana) Tríptico.
- Espasa 1994 “Diccionario Enciclopédico Espasa 1”. Décima Edición. Editorial Espasa Calpe S.A. Madrid.

- Flores, Ana Raquel 2007 “Política habitacional en el Paraguay desde 1989 hasta nuestros días” en Larangeira, Adriana de A. (comp./ed.) *Regularización de asentamientos informales en América Latina* (Cambridge: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo).
- Flores, Ana Raquel 2009 “Paraguay: política laboral y habitacional, desde 1989 hasta hoy”. Flacso.
- Fonseca, Pedro y Grudgings, Stuart 2010 “Barriadas pobres crecen en mundo pese a desarrollo económico: ONU” (Río de Janeiro: Reuters) 19 de marzo. En: <<http://www.reuters.com/article/idARN1925763220100319>>.
- Forneo, José Luis 2010 “Informe de la relatora de la ONU en España sobre el problema de la vivienda” en <<http://cuestionatlotodo.blogspot.com/2009/03/informe-de-la-relatora-de-la-onu-en.html>>.
- Guterres, Antonio 2010 “Desplacamientos urbanos: um fenómeno global” en diario *Folha de São Paulo* (São Paulo) Sección Opinión, Tendencias/Debates, 21 de marzo.
- Kothari, Miloon, 2007 “Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea de 15 de marzo de 2006, titulada *Consejo de Derechos Humanos*. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari. (Asamblea General ONU - Consejo de Derechos Humanos).
- León León, Josefina 2009 “La teoría austríaca en la explicación de la crisis hipotecaria de los EE.UU.: evaluación y perspectivas actuales” en <www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/03/reportes/.../vlec007.pdf>
- ONU 1948 *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (París). En: <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>>.
- ONU 1966 *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh).
- ONU 1976 *Habitat: United Nations Conference on Human Settlements* (Vancouver).
- ONU 1996 *Hábitat II: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos* (Estambul).