

CRÍTICAS BIBLIOGRÁFICAS

- Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas
Jorge Dehays Rocha



Jordán, Ricardo y Martínez, Rodrigo (2009). *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*. CEPAL- Colección Documentos de Proyectos, Corporación Andina de Fomento, Santiago de Chile.

Jorge Dehays Rocha¹

América Latina experimentó en el siglo XX un conjunto de cambios significativos. Entre otros, la transición desde una sociedad tradicional, mayoritariamente rural, hacia una sociedad moderna, predominantemente urbana, con expresiones de cambio profundas en los ámbitos social, cultural, económico, político y demográfico. Desde luego este proceso no ha sido uniforme en la región, por el contrario se ha caracterizado por ritmos y modalidades diferenciales entre países, así como al interior de los mismos. La urbanización de la vida humana supuso para las poblaciones latinoamericanas muchas ganancias, pero también costos que los residentes de las ciudades continúan pagando. Venezuela es uno de los ejemplos más emblemáticos de este proceso de cambio, destacado por la velocidad con que se dio el desbalance urbano rural. En efecto, el peso proporcional de la población urbana del país pasó de 53.8% del total del país en 1950 a alrededor de 95% en 2010.

Dos de los problemas urbanos que más preocupan a los gobernantes y a los ciudadanos que los padecen, son el asentamiento precario (tugurios) y la pobreza familiar e individual de los residentes de las ciudades. La mayoría de las urbes más pobladas del continente exhiben un panorama desalentador en esta materia, pues una alta proporción de los habitantes urbanos son pobres y viven en un hábitat precario².

Estos y otros temas son abordados en el documento que se presenta a continuación. El mismo es el resultado de un esfuerzo conjunto de 2 organizaciones regionales con un

1 Licenciado en Historia y Geografía (Universidad de Concepción, Chile, 1989), Maestro en Estudios de Población, FLACSO, México (1995). Profesor Investigador Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB. jdehays@ucab.edu.ve

2 En Caracas, por ejemplo, sus zonas populares –barrios– congregan alrededor de la mitad de la población total de la ciudad (Cilento, 2008; España, 2009).

marcado interés en los problemas del desarrollo: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Ofrece un diagnóstico de las condiciones de alojamiento y habitabilidad en las que vive una proporción importante de la población pobre e indigente en las zonas urbanas de América Latina, al tiempo que analiza la actuación de los gobiernos locales y concluye con una serie de recomendaciones de política en los distintos ámbitos de actuación. El análisis es coherente con los propósitos formulados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio³, cuya primera meta está dirigida, precisamente, a erradicar la pobreza urbana al año 2015.

I. ANTECEDENTES CONCEPTUALES DEL ESTUDIO

Para el análisis de la pobreza y la vulnerabilidad urbana, los autores parten de un enfoque conceptual integral donde se intenta incluir las dimensiones, variables e indicadores más relevantes que caracterizan a estos flagelos sociales. Se entiende la pobreza como el “reflejo de un déficit en el stock de capital o en el flujo de ingresos que tiene una persona u hogar” (subrayado mío, p. 17). Ser deficitario de ingresos limita el acceso a servicios o bienes necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas. La pobreza, en cuanto circunstancia humana, es para quien inicia su camino por la vida un precursor de una serie de desventajas tales como, una insuficiente e irregular capacidad de consumo, del analfabetismo, del desempleo y del subempleo, entre otras⁴.

Se admite que la pobreza humana es un fenómeno multidimensional y por lo mismo complejo, que involucra los más diversos aspectos de la vida humana, sus necesidades y respectivos satisfactores. Por ello, no hay acuerdo respecto de la capacidad del ingreso monetario para captar toda la complejidad contenida en lo que es ser pobre, a pesar de que el indicador más utilizado para medir pobreza es la capacidad de compra de las personas (ingreso), por considerarlo el más transparente y directo reflejo de la pobreza (Rojas, 2010; Ponce, 2009). De hecho se pueden distinguir tres enfoques de la pobreza: i) el que la entiende como carencia o insatisfacción de necesidades básicas (Línea de Pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas); ii) el que la concibe como privación de capacidades, y; iii) el que la conceptualiza como exclusión de derechos (Ponce, 2009: 13). En términos operacionales una persona es considerada “pobre” cuando el ingreso del miembro de un hogar es inferior al valor de la “línea de pobreza” o monto mínimo necesario para satisfacer las necesidades esenciales, es decir, quien es pobre vive en un

3 La Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas, establece como uno de sus principales la reducción de la pobreza extrema mundial a la mitad entre 1990 y 2015, medida como la proporción de personas que viven con menos de 1 dólar al día. Para mayores detalles consultar: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/poverty.shtml>

4 Obtenido del gráfico 1, en este documento, “Dimensiones de la pobreza y precariedad urbana”, p. 18

hogar también pobre. Su cálculo descansa en el método de necesidades básicas, que estima el costo de una canasta de alimentos, considerada la plataforma mínima para satisfacer la necesidad de alimentación.

Por otro lado, la precariedad urbana se concibe como “...un desbalance entre la demanda y la oferta de servicios básicos que existe en una ciudad o parte de ella...” (Subrayado mío, p.17). Se resalta, en este sentido, el acceso desventajoso de los pobres urbanos a los servicios básicos. Cuando la precariedad adquiere un carácter colectivo se habla de “tugurio”, es decir, son zonas de la ciudad (bolsones) que comparten esta condición. Las Naciones Unidas en el año 2002 caracterizaron el tugurio tomando en cuenta los siguientes aspectos: i) tenencia insegura (sin posesión legal del terreno); ii) acceso inadecuado al agua potable (excluido de la red o suministro poco frecuente y de mala calidad); iii) mala calidad estructural (edificación no sólida o construida con malos materiales o de desecho); iv) hacinamiento (muchos miembros por cuarto, o por baño), y; v) acceso inadecuado a saneamiento y alcantarillado (inexistencia del servicio o alternativa inadecuada). En ocasiones se agrega a las condiciones anteriores la poca atención recibida por las autoridades locales.

La CEPAL ha venido trabajando una estrategia de abordaje de la precariedad urbana y la pobreza, que incluye los siguientes ejes:

- i) *Ejes temáticos prioritarios*: servicios públicos urbanos, espacio público, gestión habitacional, gestión del uso del suelo y generación de empleos e ingresos, los mismos están llamados a orientar las intervenciones que permitan combatir la precariedad urbana;
- ii) *Ejes operativos de viabilidad*: son aspectos como el financiamiento, la institucionalidad (que incluye lo normativo y regulatorio) y la gobernabilidad y la participación;
- iii) *Indicadores*: su diseño y el levantamiento de información para su reporte permitirán instrumentar el seguimiento y el desempeño de las intervenciones públicas y privadas encaminadas a revertir las tendencias en materia de precariedad y pobreza urbana, y;
- iv) *Instrumentos de gestión urbana*: que han de permitir lograr mejores niveles de eficiencia.

II. LA SITUACIÓN ACTUAL EN MATERIA DE POBREZA Y PRECARIEDAD URBANA EN AL

Un 77.4% de la población de América Latina y el Caribe vivía en zonas urbanas en el año 2005, con una tasa de crecimiento promedio anual de 1.7%. Venezuela con 95%

es el país más urbanizado de Suramérica, y superado por Puerto Rico en el contexto latinoamericano, con 98% (UNFPA, 2007). Si bien el desvanecimiento de la población rural puede ser visto como un avance o un indicador de progreso, la otra cara de la moneda está dada por la precariedad en la que vive una alta proporción de personas en nuestras ciudades. De hecho, para el año 2001, el promedio regional alcanzó el 30% de la población urbana. De acuerdo con este informe, Brasil tiene la mayor cantidad de personas viviendo en tugurios con 51%, es decir, los pobres urbanos son mayoría absoluta. Por supuesto, existen diferencias no menores entre países. Hay un primer grupo entre los que se cuenta Nicaragua, Bolivia y Perú, donde 40% de su población vive en tugurios. Un segundo grupo, integrado por Argentina, Brasil, México, Paraguay, Venezuela, Colombia y Ecuador, donde los tugurios tienen un peso que va del 18 al 30 por ciento de la población urbana. Sólo Chile y Cuba, tienen menos de 10% de tugurios en sus ciudades.

Si bien la proporción de población pobre e indigente se ha venido reduciendo en las zonas urbanas latinoamericanas, las disparidades persisten entre países. Para los años ochenta la pobreza urbana representó un 38% de la población total, mientras que en el año 2005 fue 4 puntos porcentuales menos. Se pueden distinguir tres grandes grupos de países en cuanto a la situación de la pobreza urbana. En un primer grupo se ubican Chile, Costa Rica, Panamá, México y Brasil quienes presentan indicadores por debajo del promedio regional. Un segundo grupo, integrado por El Salvador, Perú, Ecuador, Guatemala, República Dominicana y Colombia, que presentan porcentajes sobre el promedio regional, pero por debajo del 50%. El tercer grupo incluye a los países que se encuentran por sobre el 50% de pobreza urbana: Bolivia, Paraguay, Honduras y Nicaragua. Venezuela no está en la muestra de países que se utilizó para la comparación y clasificación en grupos. Sin embargo para el caso de Caracas, algunos especialistas coinciden en señalar que la población urbana pobre esta por sobre el 50% de la población urbana (Cilento, 2008). En medio de este panorama regional preocupante, destaca Chile con la menor indigencia urbana de la región (4,4%).

III. LAS RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS

Para entender la reacción de los gobiernos ante el reto de superar la pobreza y la precariedad urbana se debe consignar que el rol del sector público ha venido cambiando en el último tiempo en la mayoría de los países de América Latina, donde el papel fiscalizador se ha hecho cada vez más importante en desmedro de la provisión directa de bienes y servicios urbanos que los caracterizó en el pasado. Las experiencias de Venezuela, Bolivia y Ecuador son señalados como excepciones a la regla, debido a que en esos países el sector público ha retomado responsabilidades que habían sido transferidas al sector privado.

El Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos formulado en 1995 con ocasión del proceso preparatorio para Hábitat II, que se realizó en Estambul en 1996⁵ es una buena expresión de lo que los gobiernos estaban dispuestos a hacer y las áreas críticas en las que intervenir. Se plantearon 6 áreas temáticas: i) pobreza e inequidad urbana; ii) productividad; iii) medio ambiente urbano; iv) gobernabilidad y participación ciudadana; v) eficiencia y coordinación entre políticas del hábitat y; vi) vulnerabilidad urbana a causa de desastres.

Los autores ofrecen un análisis de algunas experiencias de políticas públicas implementadas en la región, de las que destacamos sólo algunas concentradas en 4 ejes:

- 1) Para la provisión de vivienda nueva, se ha promovido la densificación urbana y facilitar la provisión de tierras para programas de vivienda, entre otras;
- 2) Para el mejoramiento integral del parque público deteriorado, se desarrollaron programas focalizados e incorporar a la población en sus diferentes etapas;
- 3) Para el mejoramiento de los barrios consolidados, también se orientaron las intervenciones por la vía de la focalización e incorporar a los municipios y otras instancias subnacionales y;
- 4) Para el mejoramiento de los barrios tuzurizados, se facilitó en primer lugar la inclusión y la conectividad con el resto de la urbe, incorporando la perspectiva de la construcción social del hábitat⁶.

Cabe insistir que este incremento en el acceso a los servicios básicos de agua, saneamiento y electricidad para los pobres urbanos se hizo en un contexto de privatización de servicios, por lo que las intervenciones tuvieron un perfil distinto a lo que se venía haciendo. Estas incluyeron la participación de las comunidades, la difusión de información a los grupos de bajos ingresos, la inclusión de los barrios pobres en el diseño de los contratos y la flexibilización de los estándares (CEPAL-MINURVI, 2005; citado por Jordán y Martínez, 2009).

En cuanto al mejoramiento del acceso a los servicios básicos de infraestructura (agua, saneamiento y electricidad) se destacan como medidas de política: la incorporación de las necesidades de los sectores de bajos ingresos en la provisión de agua y saneamiento, así como el mejoramiento de desechos sólidos.

5 Para ampliar la información al respecto, revisar el sitio web del Foro de Ministros y Altas Autoridades de Vivienda y Urbanismo de América Latina y El Caribe (MINURVI): www.minurvi.org

6 Más detalles de las experiencias identificadas en la región se pueden consultar en el documento “Pobreza Urbana: Estrategias Orientadas a la Acción para los Gobiernos e Instituciones Municipales de América Latina y El Caribe” de CEPAL. Sitio Web: <http://www.cepal.org/pobrezaurbana>

Otra necesidad sentida por los grupos más pobres es el limitado acceso a la tenencia segura, donde se pusieron en práctica 2 tipos de políticas: una orientada hacia mejorar la seguridad en la tenencia, y la otra, hacia incrementar la oferta de suelo urbano para sectores de escasos recursos, con el fin de evitar que aumente el fenómeno de la ocupación ilegal de terrenos. Esta última, es el tipo de política en el que más recursos y tiempo han invertido las administraciones locales, con resultados parciales y hasta negativos en algunos casos.

IV. FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA URBANA Y HABITACIONAL

Los autores asumen que la vivienda y la infraestructura urbana básica constituyen bienes fundamentales para el desarrollo económico, la reducción de la pobreza y la precariedad urbana. Proporcionarlos no pasa solamente por un esfuerzo fiscal adicional, sino que es preciso movilizar al sector privado para que invierta en bienes y servicios de uso público lo cual será viable a través de la promoción de un “clima óptimo”, que incluye, principalmente, mejorar el acceso a los mercados de financiamiento hipotecario y, sobre todo, de microfinanzas a los sectores de menores ingresos que es dónde se concentra la mayor proporción de demanda insatisfecha de vivienda y servicios (Jordán y Martínez, 2009). Pero sucede que el mercado de capitales en América Latina aun permanece en estado de subdesarrollo debido a los bajos niveles de operación de sus instrumentos. Un ejemplo de ello, es el bajo valor que muestra el indicador créditos otorgados como porcentajes del PIB, donde la diferencia con los países desarrollados es significativa (Cuadro 9, p. 75). Una situación similar ocurre con el acceso de la población a los servicios bancarios. Mientras en los países desarrollados como Estados Unidos, Francia y España sobrepasa el 90%, en nuestros países (salvo Chile) los porcentajes no superan el 50%. Esto nos habla de la estrecha relación que existe entre la generación de empleo (formal, de calidad, con buenos salarios) y la posibilidad de promover círculos virtuosos de superación de la pobreza y en esa misma medida de construir ambientes urbanos integrados, con servicios de calidad y por ende con calidad de vida. Es evidente, que la cobertura de los servicios financieros es un aspecto clave para motorizar una maquinaria que arroje efectos sociales positivos en las ciudades de América Latina. Lo cierto es que aunque se han realizado cambios en el sistema financiero, la actividad no ha alcanzado aun los segmentos socioeconómicos medios y bajos, lo que se relaciona claramente con el carácter informal y poco constante de los ingresos familiares de esos estratos.

Con información al año 2001, los autores identifican 4 categorías de propiedad del sistema bancario de los países de América Latina: i) *Principalmente extranjera*, como en el caso de México y Panamá; ii) *Principalmente privada*, como Venezuela y Colombia; iii) *Principalmente pública*, como en Costa Rica, y; iv) *Mixta*, como en Chile, Brasil

y Argentina, donde se da un equilibrio entre instituciones bancarias estatales, privadas y extranjeras⁷. La revisión de la experiencia latinoamericana muestra que cuando el Estado intervino otorgando una alta cantidad de subsidios para la vivienda sin ejercer en paralelo la responsabilidad de la supervisión del crédito, se tuvo como resultado que las organizaciones financieras no se desarrollaran de manera vigorosa. De aquí deviene la necesidad de bancarizar a los sectores de menores ingresos, asumiendo que en la medida que se incremente el número de operaciones, se contribuye en esa medida a resolver el déficit habitacional existente. Para autores como Cilento (2008) esto no es totalmente aplicable para el caso venezolano, pues aunque agilizar el mercado financiero es importante también lo es disponer de un mercado de tierras urbanas que permitan alojar las nuevas viviendas (soluciones habitacionales). En otras palabras es condición necesaria, pero no suficiente.

Para abrir el mercado financiero a los estratos de más bajos ingresos, los autores consideran que sería necesario, en primer lugar, establecer un conjunto de medidas de política que faciliten la expansión tales como: flexibilizar la aplicación de las tasas de interés, subsidiar el costo fijo de asignación del crédito y desarrollar servicios financieros de segundo piso destinadas a apoyar a organizaciones comunitarias o de otro tipo que otorguen crédito a este sector con bajos costos de transacción.

Ahora bien, respecto a la evolución de la política habitacional en América Latina y El Caribe, se identifican tres tipos de políticas: i) La política “llave en mano” o políticas de primera generación que promovieron entre otras cosas la consolidación o el mejoramiento de asentamientos precarios, con fondos públicos de muy baja recuperación; ii) Políticas de segunda generación o programas de lotes con servicios, con financiamiento público con recupero parcial o total de la inversión y, finalmente; iii) Políticas de un Estado “facilitador” del mercado habitacional, bajo el supuesto que éste es el mejor agente de asignación de recursos. Aquí se produce la incorporación activa de los bancos privados en el financiamiento hipotecario desde los años noventa en adelante.

En relación a los obstáculos para el desarrollo de mecanismos eficientes de vivienda, los autores destacan que el tamaño del mercado interno es importante, expresado en el volumen de colocaciones en función del PIB. En este ítem existen enormes disparidades en la región, siendo Chile, Guatemala, Panamá y El Salvador quienes muestran los índices más altos de cartera hipotecaria en relación al PIB con porcentajes de más de 1 dígito, mientras que el más bajo es la República Bolivariana de Venezuela con apenas 0.2% para el año 2004 (cuadro 13, p.90).

7 Para el caso venezolano la situación ha cambiado sustancialmente desde el año 2001 a la fecha. Las nacionalizaciones de instituciones bancarias ejecutadas por el gobierno nacional en los últimos años, han hecho migrar al país de una estructura principalmente privada a otra principalmente pública.

V. UNA PROPUESTA INTEGRAL DE AGENDA URBANA, OPORTUNIDADES Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS

Para definir una propuesta es necesario sintetizar los puntos clave del enfoque que ha predominado en el desarrollo urbano y habitacional en América Latina. La primera característica confirma la apreciación de Alfredo Cilento para Venezuela, en el sentido de que se ha priorizado superar el déficit cuantitativo de viviendas en detrimento de las dimensiones cualitativas o de intervención sobre el acceso al suelo, promoción del empleo e ingreso local, servicios públicos urbanos, entre otros. De manera que transitar de este enfoque que concibe la vivienda como un *commodity*, es decir, un bien provisto por el mercado (una mercancía) a otro enfoque donde la vivienda tiene un significado superior al de valor de mercado, incluyendo la dimensión social, cultural y familiar es muy importante. Se trata entonces de un enfoque integral, donde tiene sentido hablar de derecho a acceder a una vivienda adecuada al perfil de todos los hogares. Así se ha definido una propuesta integral de Agenda Urbana que permita enfrentar la pobreza y la precariedad urbana con miras a superar las características perversas del enfoque actual. La propuesta distingue cinco ejes de actuación, ellos son:

1) MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD HABITACIONAL Y CONSTRUCCIÓN DE NUEVA VIVIENDA

Esto implica perfeccionar los mecanismos de la gestión habitacional para mejorar los estándares en calidad y cantidad, de manera que quienes no tienen vivienda. Desde luego esto implica mejorar asimismo el acceso a los mecanismos de financiamiento, haciéndolos sostenibles en el tiempo y buscando su articulación con la generación de empleo y la generación de ingresos.

2) PRODUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE ACCESO AL SUELO

Este es uno de los aspectos críticos en los que existe gran coincidencia con el caso venezolano y destacado ampliamente por Cilento (2008). Se trata de ampliar las posibilidades que tienen los pobres de acceder a suelo urbano.

3) PROVISIÓN Y ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS DE INFRAESTRUCTURA

El agua potable y el saneamiento, son dos de los servicios urbanos con más rezago en los barrios pobres de América Latina, donde residen los hogares más vulnerables. Por su estrecha relación con la morbilidad y mortalidad, la calidad en la prestación del servicio se torna sumamente importante en los barrios más necesitados.

4) DOTACIÓN Y MEJORAMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO BARRIAL

Un aspecto clave para la convivencia de los ciudadanos en los barrios es la disponibilidad de espacios públicos a la escala adecuada, que permitan fortalecer el sentido de pertenencia, la convivencia social y la integración de los grupos más deprimidos de la vida urbana.

5) PROVISIÓN DE ESPACIOS PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y GENERACIÓN DE EMPLEO E INGRESOS

No siempre la generación de empleos es concebida como parte de una estrategia de desarrollo urbano orientada a los pobres. La idea es en efecto, propiciar la generación de ingresos en los mismos barrios donde ellos residen. En ese plan es clave el rol que los gobiernos locales deben jugar, junto a las organizaciones privadas y otras instituciones gubernamentales.

Venezuela se observa en este diagnóstico ocupando posiciones intermedias en el contexto regional en algunos aspectos, y en otros rezagado. Cabe agregar que no participa en todos los comparativos y no es posible saber si es por falta de información u obedeció a otros criterios. En todo caso, los principales cambios en materia de vivienda, financiamiento, gestión bancaria (público-privada) en Venezuela han tenido lugar en los últimos 4 años, período que el informe no cubre, seguramente por la dificultad de obtener data reciente para todos países sujetos a comparación.

Finalmente, es preciso mencionar que este documento constituye un material sumamente valioso para quienes están interesados en explorar la situación regional sobre pobreza urbana y precariedad del hábitat, así como profundizar en las especificidades del fenómeno.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- Cilento S., A. (2008) "Políticas de alojamiento en Venezuela: aciertos, errores y propuestas". *Tecnología y Construcción*, Vol. 24-I, pp. 35-58
- España, L.P., (2009) *Detrás de la pobreza. Diez años después*. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.
- Ponce, M.G., (2009) *La pobreza en Venezuela: mediciones y diversidad*. Trabajo de Ascenso, Universidad Católica Andrés Bello, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (sin publicar).
- Rojas, M. (2010) "Mejorando los programas de combate a la pobreza en México: del ingreso al bienestar". En *Perfiles Latinoamericanos*, Año 18, Núm. 35, enero-junio, pp. 35-59.
- UNFPA. *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*. Nueva York.