

ESTUDIO SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DEUDA Y VIVIENDA EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE



REALIZADO POR LA ALIANZA INTERNACIONAL DE HABITANTES (AIH) Y LA RED LATINOAMERICANA SOBRE DEUDA, DESARROLLO Y DERECHOS (LATINDADD) CON EL APOYO DE MISEREOR

MAYO 2014

ESTUDIO SOBRE LA RELACIÓN ENTRE DEUDA Y VIVIENDA EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE, 2014

1. Objetivo y antecedentes del estudio

El reto de alojar a más de mil millones de personas en los próximos años impone la necesidad de replantear globalmente las políticas en curso, y no solamente para la vivienda y la tierra, y proponer soluciones que estén realmente al alcance de las necesidades de las grandes mayorías. Por lo tanto, se hacen aún más imprescindibles políticas fundamentadas en paradigmas alternativos al neoliberalismo: el derecho a la vivienda como bien común, la sostenibilidad social y medioambiental, la función social de la propiedad, la participación popular. Políticas que demandan la utilización prioritaria de los recursos públicos para pagar esta deuda social, asumida legalmente por los gobiernos ratificando el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y no, por ejemplo, para pagar la deuda externa, a menudo odiosa e impagable porque contraída sin el consentimiento y en contra de la población.

En el marco del proceso de aportes para la incidencia en políticas de financiamiento de tierra y vivienda para la población en condiciones de pobreza en América Latina y El Caribe y con base en la experiencia desarrollada en el Foro Social Urbano Alternativo y Popular de Medellín en abril 2014¹ se confirmó la utilidad de contar con instrumentos de acción y de incidencia fundamentados en análisis propios de los habitantes.

Más específicamente, los sujetos que han participado al proyecto -puntos focales, coordinación regional, coordinación global, así como los ganadores del concurso presentes en el FSUAP de Medellín²- vislumbran la posibilidad concreta de abrir negociaciones específicas.

Es así que se concretiza el estudio de alcance regional sobre la relación entre la deuda soberana y la deuda de vivienda en algunos países de América Latina, que permita elaborar una estrategia sobre el canje de deuda, protagonizada por los habitantes organizados y que involucre tanto el País deudor como el País acreedor.

Esta es la contribución efectiva de las organizaciones de habitantes y sociales para enfrentar, a nivel regional, la derrota del enfoque neoliberal causa de la crisis de la vivienda y global, como lo demuestra el deterioro de las condiciones de vida de más de mil millones de personas y que no se está logrando el Objetivo de Desarrollo del Milenio n. 7 - D³.

Así pues, este estudio pretende ser una herramienta temática y unitaria para construir la alternativa al enfoque neoliberal de la ONU hacia la Cumbre Hábitat III en 2016.

1

Foro Social Urbano Alternativo y Popular (Medellín, 6 a 9 de abril de 2014)
http://esp.habitants.org/la_via_urbana/foro_social_urbano_alternativo_y_popular_2014

2 Premiación del "Primer Concurso Regional de Alternativas para la Vivienda Popular" en el FSUAP de Medellín
http://esp.habitants.org/la_via_urbana/foro_social_urbano_alternativo_y_popular_2014/iniciativas/remiacion_del_primer_concurso_regional_de_alternativas_para_la_vivienda_popular_en_el_fsuap_d_e_medellin

3 Target 7.D: Para el año 2020, haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.

Países considerados

Los países que se han sido considerados en este estudio han sido Argentina, Venezuela, México, Nicaragua y Perú, seleccionados en razón de a) La disponibilidad de la información, b) las posibilidades de desarrollar procesos convergentes en materia de políticas de vivienda, y c) la existencia de puntos focales tanto de parte de AIH como de Latindadd, que permiten una profundización ulterior del estudio. En el primer cuadro se ve un cuadro general de vivienda, el déficit habitacional, la oferta y demanda de vivienda, entre los principales indicadores. Los datos son básicamente de CEPAL, cuyas proyecciones en la mayoría de los casos consideran los datos oficiales de los países estudiados. Podemos extrapolar que existe un gran déficit, que podemos detallar por países en los siguientes cuadros que precisan la situación en cada caso así como lo que se está haciendo para enfrentarla.

La deuda en América Latina y El Caribe

La deuda externa en los países pobres se elevó entre 1970 y 1999, de 73 millones de dólares a 2.573 millones de dólares. Como consecuencia de este crecimiento espectacular, especialmente de la deuda multilateral (544% entre 1980 y 1997) el servicio de deuda terminó en esos años por hacerse insostenible. Los principales acreedores son bilaterales -países representados por el "Grupo de los 8"- y organismos multilaterales o Instituciones Financieras Internacionales (IFI), principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). En la actualidad tienen una creciente importancia los acreedores privados bajo la figura de la compra de bonos de deuda pública.

Si bien el problema ha logrado reducir su centralidad en algunos países gracias a diversas operaciones financieras de los países latinoamericanos, sigue siendo una limitante de las políticas públicas, especialmente en El Caribe, donde la deuda externa aún significa un monto mayor al 40% del PIB. Esta situación, debido a la elección de prioridades políticas que no incluyen los derechos sociales, limita la inversión pública en sectores sociales esenciales, tales como educación, acceso a la sanidad y al agua potable o vivienda, poniendo en cuestión las posibilidades de alcanzar las metas del milenio.

El informe de Anoop Singh (Director del Departamento Hemisferio Occidental del FMI) "El contexto mundial y las perspectivas regionales para América Latina y el Caribe", demuestra que los países mantienen índices muy altos de endeudamiento y que destinan parte importante del presupuesto nacional a pagar el servicio de la deuda, pago de intereses y compra de deuda - amortización - , lo que va en detrimento de las inversiones en programas sociales e infraestructura.

Aún más, según cifras de la CEPAL⁴, entre 2002 y 2004 la transferencia neta de recursos realizada por los países de América Latina alcanzó 153.191 millones de dólares. Esta cantidad superó en 45.15% a los 105.535 millones de dólares que ingresaron por medio de inversión extranjera directa. De esta manera, los gobiernos destinaron en este período entre el 40 y 65% de sus presupuestos para el pago del servicio de deuda.

4

Castro Soto, Gustavo: "La Deuda Externa. Publicado el 19/10/2005 en la web de Ecoportal: http://www.ecoportal.net/Temas_Especiales/Economia/La_Deuda_Externa

Examinando algunos ejemplos, en República Dominicana el total de la deuda pública es de US\$8,327 millones⁵, equivalentes al 25.4% del PIB. Esa deuda está compuesta por US\$7,211 millones en compromisos externos y US\$116 millones en deuda interna. Para el 2012 se considera que la deuda del gobierno central creció enormemente, pasando a más de 20 mil millones de dólares, de los cuales 12 mil millones constituyen deuda externa, la mayor parte con Estados Unidos, la Unión Europea y Venezuela.

En Panamá, en el presupuesto 2006 los intereses, comisiones y amortizaciones de la deuda externa e interna sumaron 1.712 millones de dólares, lo que equivalió al 25% del total de gastos previstos, cifra que duplica el monto en inversiones públicas programadas y excede con creces los fondos destinados a programas de fomento a la producción, la construcción de escuelas, hospitales y obras de infraestructura.

El Salvador, por su parte, está haciendo esfuerzos para disminuir el porcentaje de deuda sobre el PBI que se disparó luego de los terremotos del 2001. Hasta el 2000 la deuda ascendía al 30% del PBI, y dos años más tarde llegó al 40%. Para 2006 llegó al 39.8%, mientras que la política de endeudamiento apuntaba a bajar hasta un 38.5% esta cifra al cierre del quinquenio 2004-2009, así como el monto de servicio de la deuda con respecto a los ingresos corrientes. Pese a ello y a múltiples préstamos adquiridos para honrar esa deuda, para el 2011 la deuda total de este país representaba el 47,9% del PBI, según información del Banco Mundial.

México ha disminuido su deuda con respecto al PBI. Entre 1995 y 2004 esta relación cayó 20 puntos porcentuales al pasar de 45.7 a 25%. La estrategia de no aumentar el endeudamiento externo dio como resultado un cambio en la estructura de la deuda pública, por lo que a partir de 2001 la deuda interna supera a la externa. Esto no significa que México presente superávit en sus cuentas públicas, ya que el presupuesto experimenta un fuerte incremento de gastos corrientes que se financian con excedentes del petróleo y deuda pública (a pesar de que la legislación lo prohíbe y establece que sólo se utilizará la emisión de deuda para obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos).

Según el Banco Mundial, en Sudamérica la deuda total del Gobierno brasilero es del 52,8% de su PBI, mientras que en Colombia llega al 52,7% y en el de Uruguay al 46,8%. Venezuela, de acuerdo a cifras del Ministerio de Economía, en el 2005 tuvo un servicio de la deuda del orden del 6.4% del PBI, habiendo disminuido al 5% en 2006.

Cabe señalar la experiencia de Ecuador, país que logró una reducción notable de su servicio de deuda luego de que el Gobierno instalara una comisión que realizó una Auditoría de la Deuda Externa para identificar posibles actos de corrupción cometidos en el pasado durante la adquisición de la misma, así como la llamada “deuda odiosa” (adquirida, creada y utilizada contra los intereses de los ciudadanos del país, por ejemplo durante los gobiernos dictatoriales o de facto). La comisión identificó que una gran parte de la deuda de gobiernos anteriores era ilegítima, especialmente los contratos de deuda del año 2000. El Gobierno de Rafael Correa declaró el cese de pagos del 70% de la deuda de Ecuador en bonos. Ante ello, acreedores o tenedores de bonos sacaron al mercado, con valores muy bajos -sobre el 20% de su valor-, los bonos de deuda ecuatoriana. Ecuador, de forma secreta, utilizó 800 millones de dólares para comprar 3.000 millones de su propia deuda, lo que supuso una reducción de su deuda real y de los intereses con un ahorro de 7.000 millones de dólares.

5

Cifras de 2008, en prensa: declaraciones del entonces Secretario de Hacienda, Vicente Bengoa, al periódico Listin Diario (15/02/2009)

2. Contexto

El desempeño económico en América Latina ha sido positivo en la última década gracias al auge de los precios de las materias primas, aunque en los últimos años esta situación se viene revirtiendo por la caída de los índices, lo que trae impactos en todos los países, aunque de forma diferenciada. Para realizar la comparación de la situación y la evolución de ciertos indicadores se han tomado 5 países: Argentina, México, Nicaragua, Perú y Venezuela.

Casi todos los países vienen presentando números positivos en general, sobre todo en los indicadores de crecimiento de la actividad económica. La variación del PIB promedio anual en la última década ha mantenido la tendencia de crecimiento en todos los países, destacando Perú, Nicaragua y Argentina con más de 3 puntos porcentuales. Sin embargo los mayores niveles del PIB per cápita para el año 2012 los tienen Venezuela, Argentina y México por encima de los 10 mil dólares.

Lo mismo sucede para el caso de las exportaciones, las que hasta el año 2012 han mostrado niveles de crecimiento debido principalmente al auge de los precios de las materias primas, beneficiando principalmente a Nicaragua, México y Perú. Aunque esta tendencia viene revirtiéndose en los últimos años y ya algunos países muestran caídas en sus exportaciones, tal como ya muestra Argentina en el año 2012, que tuvo una disminución en el valor de las exportaciones de 6,6%.

Los datos sobre la Inversión Extranjera Directa muestran que en casi todos los países ha habido flujos de entrada de capitales positivas, sobre todo en Perú y Nicaragua donde tienen un peso importante en la economía, con 6% y 7,7% con respecto al PIB. México es el único país que presenta IED neta negativa debido a que los flujos de inversión que salen de México son mayores a los que entran.

En cuanto a las cuentas externas de los países, es decir, la forma en que un país se relaciona por medio de transacciones con el resto del mundo, se puede ver que la mayoría de los indicadores son negativos. La balanza de pagos muestra el total de las transacciones de un país en un periodo determinado, que para el año 2012 es negativa en Argentina, Nicaragua y Venezuela, lo que quiere decir que estos países han hecho uso de mayor cantidad de divisas que han ido al exterior que las que han ingresado, ya sea por comercio, préstamos o inversiones. Perú y México han logrado acumular reservas en el 2012 debido al saldo positivo en la balanza de pagos.

Sin embargo, uno de los componentes de la Balanza de Pagos, la cuenta corriente, muestra resultados negativos en 4 de los 5 países, siendo Nicaragua y Perú los más afectados en relación a su PIB, debido principalmente a los déficits comerciales provocados por las importaciones de bienes y servicios mayores que las exportaciones.

Otro indicador importante es el del resultado fiscal, que mide el equilibrio o no de las cuentas de del sector público, en este caso negativo para 4 países, que nos dice que con respecto al PBI del 2013, todos los países menos Perú presentan déficit fiscal, es decir, que los gastos han sido mayores que los ingresos presupuestados. Cuando se da esta situación la alternativa es cubrir la brecha con endeudamiento o con ahorros.

Cuadro 1: Indicadores económicos, países seleccionados

	Argentina	México	Nicaragua	Perú	Venezuela
PIB (millones \$ precios corrientes 2012)	477,028.00	1,181,633.00	10,507.00	203,976.00	381,286.00
Crecimiento anual del PIB (2013)	3.00	1.10	4.60	5.60	1.30
Crecimiento década del PIB	4.30	1.90	3.00	5.70	3.10
PIB/cápita (dólares corrientes 2012)	11,614.00	10,014.00	1,757.00	6,811.00	12,733.00
Exportaciones (millones \$ precios corrientes 2012)	94,043.00	387,069.00	4,627.00	52,308.00	99,786.00
Exportaciones/PBI	19.7%	32.8%	44.0%	25.6%	26.2%
Crecimiento anual de las X (2012)	-6.60	5.90	8.80	4.50	1.60
IED neta (millones de \$, 2012)	11,462.00	-11,872.00	810.00	12,297.00	756.00
IED/PIB	2.4%	-1.0%	7.7%	6.0%	0.2%
Balanza de pagos (millones de \$, 2012)	-3,304.00	17,524.00	-20.00	14,808.00	-996.00
Saldo en cuenta corriente (2012)	-56.50	-14,183.00	-1,350.00	-7,136.00	11,016.00
Saldo en cuenta corriente (2012) %PBI	0.00	-1.20	-12.80	-3.50	2.90
Déficit/superávit fiscal (2013) %PBI	-1.70	-2.40	-0.10	0.70	-3.40
RIN (millones de \$, 2012)	43,223.00	163,260.00	5,844.00	63,520.00	29,520.00

Fuente: CEPAL

La deuda externa en América Latina -luego de haber permanecido en niveles relativamente bajos- ha entrado en un proceso de crecimiento en los últimos años. A partir del 2008 la deuda externa total en la región en términos absolutos ha crecido en 80% hasta llegar a 1,26 billones de dólares en 2013, pasando de 17,6% del PIB a un 21,6% en 2013, pero el continuo aumento del endeudamiento por medio de la emisión de bonos soberanos ha traído la elevación de la carga de la deuda. Brasil y México son los principales emisores de bonos, seguidos por Chile, Colombia y el Perú.⁶

Las mayores emisiones y los crecientes niveles de deuda interna han colocado a los Estados en una situación de vulnerabilidad, lo que, debido a la elección de prioridades políticas que no incluyen los derechos sociales, limita las posibilidades de financiamiento de las políticas de inversión pública en sectores sociales esenciales, tales como educación, acceso a la sanidad y al agua potable o vivienda, poniendo en cuestión las posibilidades de alcanzar las metas del milenio, especialmente en el Caribe donde la deuda pública llega al 77% del PIB. En América Latina esta proporción es de 34%.

En el cuadro 2 los indicadores de deuda nos muestran los distintos rasgos existentes en los 5 países analizados respecto al manejo del financiamiento por medio de préstamos. Tomando en cuenta la deuda externa en relación al PIB, Nicaragua sobresale entre todos debido a su alto nivel de endeudamiento llegando a casi el 87%, frente a los demás países que van de entre 20 y 30%. Un nivel mayor al 50% del PIB se considera como insostenible para un país, o sea que está sobre endeudado.

Nicaragua, además del alto endeudamiento, también es el país que de su deuda externa el total corresponde al sector público, lo que representa un mayor riesgo para

⁶

CEPAL, Estudio económico 2014

las cuentas nacionales y afecta la disponibilidad de recursos para otros fines como el gasto social. Venezuela es el que le sigue con 88%, y México, Argentina y Perú con niveles de entre 45 y 55%.

La deuda concesional para 4 países presenta niveles bajos (menos del 10% de la deuda total), mientras que Nicaragua tiene la cuarta parte de su deuda en condiciones concesionales, lo que quiere decir que hay mejores posibilidades para que este país obtenga reducciones de deuda por canje de deuda.

En cuanto a las operaciones de reducción de deuda, entre el 2004 y 2013, Argentina, Nicaragua y Perú son los países que han realizado operaciones de este tipo, aunque se desconoce cuánto de estas operaciones han sido condonaciones y cuanto ha sido por la recompra de deuda por medio de emisión de bonos. Sería necesario indagar en cómo se ha dado este proceso en cada país. Para el caso de Perú, los últimos reportes disponibles dan cuenta de que hasta el 2011 se ha condonado 875 millones de dólares por operaciones de canje de deuda, principalmente con países como Alemania, Italia, España, EEUU, entre otros.

Según cifras de la CEPAL, en 2013 la transferencia neta de recursos realizada por los países de América Latina y el Caribe alcanzó los 9 mil millones de dólares. Aunque esta cifra se ha mantenido positiva en los últimos 4 años debido al incremento sostenido de la entrada de flujos de IED –alcanzando los US\$ 152 mil millones en 2013-, ha mostrado una tendencia decreciente desde 2011.

Cuadro 2: indicadores de deuda externa

	Argentina	México	Nicaragua	Perú	Venezuela
Deuda externa total (millones de \$ al 2012)	141,126.00	229,032.00	4,289.00	58,830.00	115,495.00
Deuda externa pública (millones de \$ al 2012)	71,334.00	125,726.00	4,289.00	26,377.00	102,325.00
Deuda pública/deuda total	50.5%	54.9%	100.0%	44.8%	88.6%
Deuda con Multilaterales	Nd	nd	2,501.00	15,912.00	Nd
Deuda bilateral	Nd	Nd	2,000.00	5,478.00	Nd
Bonos	nd	nd	0.00	26,621.00	Nd
Deuda concesional/deuda externa (2012)	2.70	0.90	26.20	7.10	7.20
Deuda externa/PBI	26.30	30.60	86.70	29.40	19.40
Servicio deuda externa/exportaciones	13.20	17.70	12.30	12.50	5.60
Deuda reducida por condonación o recompra, periodo 2004-2013 (millones US\$)	36,043.60	0.00	19,354.20	1,701.80	0.00

Fuente: CEPAL

En cuanto al gasto social, en el segundo quinquenio de la década de 2000 se dio un crecimiento más acelerado del gasto social en la región, debido a políticas aplicadas para contrarrestar el aumento de los precios de los alimentos y combustibles. El gasto social como parte del gasto público total pasó de 60,5% en el período 2000-2001 al 65,9% en el período 2010-2011 (CEPAL, 2013). Del mismo modo, el gasto social respecto al PIB en el mismo periodo pasó de 15,2 al 19,2%.

La diferencia entre países también es evidente. El gasto social per cápita puede variar desde casi 1.500 dólares en Argentina hasta 119 en Nicaragua. El gasto asignado para la mejora y construcción de viviendas también es muy variable entre países, siendo de 1,6% del PIB en Venezuela hasta 3,0% en Nicaragua. Todos los países están por encima del promedio en la región que está en 1,4% del PIB.⁷

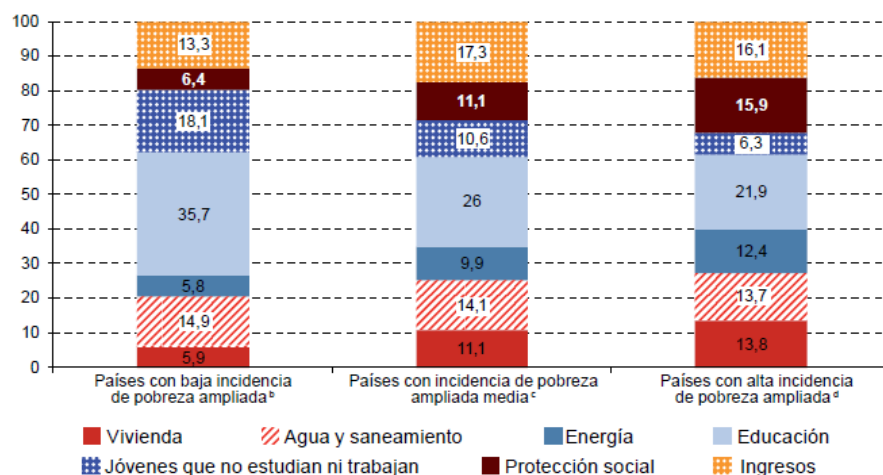
Cuadro 3: indicadores de gasto público

	Argentina	México	Nicaragua	Perú	Venezuela
Presupuesto total	-	-	-	-	-
Presupuesto/PIB	-	-	-	19.70	-
Asignación para gastos sociales	-	-	-	-	-
Gastos sociales/total 2010	63.50	55.90	54.40	46.30	44.00
Gasto social pc 2010	1,493.00	943.00	119.00	378.00	795.00
Asignación para gastos en vivienda %PBI (2010)	2.0	1.6	3.0	2.4	1.6

Fuente: CEPAL, Panorama social 2013

En un análisis de la pobreza desde una perspectiva multidimensional realizada por la CEPAL⁸, muestra que las carencias en vivienda (hacinamiento y pobreza de materiales) y energía (carencias en electricidad y combustible para cocinar) tienen mayor peso relativo en los países donde se registran las mayores incidencias de pobreza; en cambio, es mayor el peso relativo de las carencias en educación (no asistencia de los niños a la escuela y bajo logro educativo de los adultos) en los países donde la incidencia de pobreza es inferior al 50% (ver gráfico).

América Latina (16 países): aporte relativo de dimensiones seleccionadas a la pobreza, por grupos de países, 2011^a
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL

7

Datos extraídos del anexo estadístico del informe sobre el Panorama social de la CEPAL 2013.

8

CEPAL, Panorama social 2013.

3. Los Canjes de Deuda

Los canjes de deuda externa se institucionalizaron en los años 90 desde que el Club de París estableciera que se podría canjear deuda por inversión social hasta por el 20% del valor de la deuda bilateral comercial (dicho porcentaje se flexibilizó hasta el 30% al final de la década de los noventa) y por el total de la deuda bilateral concesional. Estos canjes por gasto social incluyen fondos sociales, salud, educación y vivienda popular.

América Latina es una de las regiones que más se beneficiaron con operaciones de canje, siendo Chile, Bolivia y Perú los pioneros en realizar este tipo de operaciones que abarcan desde el alivio a la pobreza hasta temas ambientales. La modalidad principal para operativizar estos canjes ha sido la constitución de fondos de contravalor binacionales que han venido financiando actividades de desarrollo social, infraestructuras sociales y conservación del medio ambiente. Si bien no existe registro de algún canje realizado específicamente para temas de vivienda, algunos de estos fondos de contravalor han financiado proyectos para la mejora de la vivienda y el desarrollo urbano, entre otros temas, caso del Fondo Perú-Alemania.

Sin embargo, existen algunas iniciativas para impulsar el desarrollo de canjes de deuda por vivienda y temas afines, como es el caso de la propuesta de un diputado argentino, Julio Accavallo⁹ que fue aceptada por unanimidad por los e incorporada a la declaración final del V Foro Mundial de Parlamentarios para el hábitat de Rabat¹⁰, o la reciente aprobación de canje de Perú con el gobierno alemán por 4,3 millones de euros para temas de saneamiento¹¹.

En el caso peruano, los canjes de deuda por inversión social han generado la creación de una decena de Fondos de Contravalor, entre los cuales 3 millones de US\$ fueron creados con dinero de donaciones (Perú – Canadá, Perú – Japón, y Perú – Unión Europea), 5 millones de US\$ con dinero de conversión de deuda externa en inversión social (Perú – Suiza, Perú – España, Perú – Alemania, Perú – Italia, y Perú – EEUU), y 1 millones de US\$ con dinero proveniente tanto de donaciones como de canje de deuda (Perú – Francia).

Según el Ministerio de Economía y Finanzas, entre 1993 y el 2011 la deuda condonada fruto de las operaciones relacionadas con canjes de deuda alcanzan los 875 millones de dólares, de los cuales 461 millones han sido destinados a Fondos de Contravalor. Si bien este monto no es significativo respecto del pago del servicio de la deuda y del stock de deuda total, estas operaciones siguen siendo una posibilidad tanto para la reducción de deuda externa bilateral (de país a país) como para el financiamiento de proyectos de desarrollo local. El caso más exitoso de estos Fondos de Contravalor ha sido el del Fondo Peruano - Alemán pues cuenta con la activa participación de la sociedad civil.

9

<http://argentina.indymedia.org/news/2005/11/350707.php>

10 Rabat Declaration, 5th Global Parliamentarians on Habitat Forum, (Rabat, Morocco, 10 to 12 November 2015)

<http://ww2.unhabitat.org/documents/DECLARATION%20parliamentarians%20final%202012.11.05.pdf>

11

Perú canjea deuda alemana para financiar inversiones en saneamiento, 2 de abril de 2014

<http://www.larepublica.pe/02-04-2014/peru-canjea-deuda-alemana-para-financiar-inversiones-en-saneamiento>

Situación de la vivienda en los países estudiados

A pesar del crecimiento económico de los últimos años, uno de los problemas más agudos en AL/C continúa siendo el problema de la vivienda. El déficit total de vivienda en la región creció entre las décadas del 90 y 2000 de 38 a 52 millones de dólares. En ese mismo período el déficit cualitativo pasó de 54 a 61%¹².

De acuerdo con el BID, este déficit de familias en vivienda inadecuada continúa creciendo año a año, toda vez que mientras el aumento de la demanda anual es de 2.5 millones de dólares, sólo se agregan cada año 1.5 millones de dólares al parque de viviendas. Esto es, habría un incremento anual del déficit del orden de un millón de viviendas, cubierto en gran medida por soluciones sub- estándares (subdivisión, alquiler precario, mercado informal, ocupación en lugares poco aptos, etc.).

Se trata de un problema sumamente grave que se ha acumulado a lo largo de muchos años para los cuáles no existen los recursos suficientes que permitirían una solución aceptable a corto plazo, y que requiere por lo tanto de políticas sostenidas en el tiempo que sean capaces de movilizar todos los recursos y todos los esfuerzos capaces de ser movilizados. La vivienda constituye un elemento inherente a la vida las personas a su desarrollo adecuado en sociedad. Por eso constituye un derecho a pesar de que todavía no ha sido reconocido en todos los países de la región. Esta es, sin duda, una tarea pendiente.

¹²

Mejoramiento de la vivienda”, elaborado por Marisol Saborido, CEPAL NNUU, Santiago de Chile, agosto del 2006. Forma parte del Proyecto: “Estrategia urbana orientada a la acción de los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe” (División de Desarrollo Sostenible y AAHH”, CEPAL 2000-2005).

4. Déficit cuantitativo de Vivienda

	PERÚ		ARGENTINA		VENEZUELA		REP. DOMINICANA		MÉXICO		NICARAGUA	
	Absoluto	Relativo (%)	Absoluto	Relativo (%)	Absoluto	Relativo (%)	Absoluto	Relativo (%)	Absoluto	Relativo (%)	Absoluto	Relativo (%)
Número total de viviendas	7,566,142	100	9,620,634	100	8,230,140	100	3,077,353	100	28,466,745	100	979,019	100
Número total de hogares	7,955,887	100	12,171,675	100	7,147,904	100	3,639,073	100	29,323,117	100	1,045,292	100
Déficit habitacional nacional	1,860,692	100	4,130,170	100	619,524	100	1,414,150	100	8946725 (a)	100	575,363	100
Déficit cuantitativo de viviendas	389,745	21	2,551,041	61.7	—	—	561,723	39.7	856,372	—	66,273	11.2
Déficit cualitativo de viviendas	1,470,947	79	1,579,129	38.3	619,524	—	852,427	60.3	—	—	509090 (b)	88.8

Elaboración propia sobre la base de los últimos censos nacionales de vivienda y población de cada país.

Descripción general

Una limitación en la realización de estudios comparativos entre países de América Latina es la disparidad entre las variables utilizadas según país. La medición de la situación de la vivienda no es la excepción, por ejemplo México utiliza la variable “rezago habitacional” para determinar el número de viviendas con hogares en situación de hacinamiento más aquellas viviendas que requieren mejorarse debido a la precariedad de su situación. En el resto de países analizados, la medición de tales indicadores se concentra en el llamado déficit habitacional. Sin embargo, lo complejo de la situación ha llevado a que se diferencien distintos tipos de déficit: el déficit cuantitativo de viviendas y el déficit cualitativo de viviendas. Debido a que estas variables son usadas en la mayoría de países-salvo México- han sido consideradas para el presente estudio.

El déficit cuantitativo de vivienda refiere a las unidades de vivienda necesarias para que todos los hogares accedan a una vivienda definida como adecuada; mientras que el déficit cualitativo considera aquellas viviendas existentes pero que se encuentran en condiciones precarias (por los materiales usados y/o el acceso a servicios básicos) o que requiere ampliarse.

Déficit cuantitativo

El cálculo del déficit cuantitativo se determinó, a excepción de México, por la diferencia bruta entre el número total de hogares y el número total de viviendas; ambas cifras fueron obtenidas de los últimos censos nacionales de cada país¹³. Si bien la unificación de criterios de cálculo del déficit permite una comparación más exacta entre países, también tiene limitaciones que es menester describir. En principio el número total de viviendas considerado no discrimina la calidad de la vivienda, sin embargo existen casos como Perú, México o Nicaragua en los que existen asentamientos humanos cuya condición de precariedad de las viviendas impide su mejora y requiere un reemplazo total, con lo que se elevaría la cifra del déficit cuantitativo.

De otro lado, en América Latina-la región más desigual del planeta¹⁴- existe una gran concentración de riqueza que puede observarse en países como Brasil, Haití, México, entre otros. Esta concentración de la riqueza se expresa también en la propiedad y calidad de la vivienda, en la que algunas pocas empresas o familias poseen varios conjuntos habitacionales. Por ejemplo en México, que cuenta con un déficit habitacional de 8 946 725, existen 5 millones de viviendas vacías y registradas solo en la Ciudad de México¹⁵; en Argentina existen 2,5 millones de viviendas deshabitadas¹⁶, mientras que en Perú existen cerca de medio millón de viviendas desocupadas (6% del número total de viviendas)¹⁷. Estos escenarios plantean retos mayores para las políticas habitacionales en América Latina.

13

Describir años de los CENSOS

14

Revista N° 108 CEPAL 2012: Expertos analizan políticas para superar desigualdad en América Latina. Ver en:

<http://www.cepal.org/cqi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/7/48687/P48687.xml&>

15

Fuente: Techo. Ver en:

<http://www.techo.org/informate/side-event-pobreza-exclusion-y-el-derecho-a-vivienda-en-america-latina-marzo-12-ginebra/>

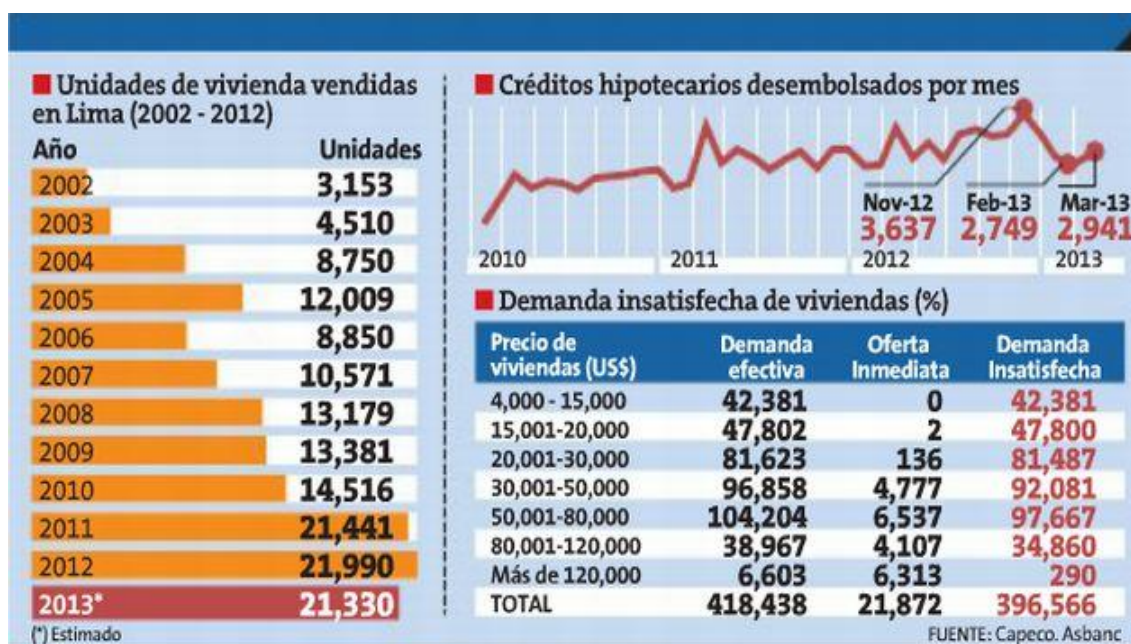
16

Censos de Población, INDEC 2010

17

Censo de Población y vivienda, INEI 2007

En Perú el déficit cuantitativo de viviendas es de 389 745 viviendas. De acuerdo a la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) el número de departamentos construidos solo en el primer semestre del 2014 es de 21.398¹⁸; si consideramos este crecimiento en un periodo anual la cifra ascendería 42.796 departamentos construidos, con lo que idealmente se podría cubrir el déficit cuantitativo de vivienda actual -sin considerar el crecimiento anual del déficit- en un periodo de 9 años. Sin embargo la situación es más compleja, puesto que la actual oferta de vivienda se concentra en los sectores A y B cuyos ingresos mensuales les posibilita pagar entre USD\$ 80. 000 y 2.958.000 dólares



Constataciones Generales

1. El desempeño económico en América Latina ha sido positivo en la última década gracias al auge de los precios de las materias primas. Sin embargo este crecimiento económico no ha ido de la mano con el mejoramiento de las condiciones de vivienda de América Latina. Así mismo la deuda externa en América Latina -luego de haber permanecido en niveles relativamente bajos- ha entrado en un proceso de crecimiento en los últimos años
2. La Inversión pública es insuficiente para abatir el déficit acumulado.
3. Las políticas públicas no se orientan a los segmentos sociales más afectados por el déficit.
4. Existe una gama de experiencias positivas que pueden ser referentes para replantear los programas públicos.

18

Fuente: Diario Gestión, sobre información de la Cámara Peruana de Construcción (CAPECO). Ver en: <http://gestion.pe/inmobiliaria/capeco-primer-semestre-se-construyeron-mas-21-mil-departamentos-lima-2100989>

5. Deuda y Vivienda: Hipótesis Preliminar

Como ha podido demostrarse en el estudio sobre vivienda realizado por la AIH¹⁹, así como en el informe del BID del 2012²⁰, el crecimiento económico experimentado por muchos de los países de la región no ha ido de la mano con el mejoramiento de las condiciones de la vivienda, no ha permitido la reducción de los déficits cuantitativos, y no ha sido óbice para el crecimiento del déficit cualitativo. Ello se expresa en los déficits habitacionales actuales existentes en los países estudiados, situación que revela el hecho de que las políticas de vivienda implementadas no han sido eficaces.

Ahora bien, entrando en el detalle de la relación entre deuda y vivienda, a partir de datos oficiales actualizados de vivienda de los países estudiados (ver cuadros anexos), contrastados con datos también oficiales y actuales de la deuda externa de esos países, se ha podido establecer que destinando un 10% del porcentaje que dedican al pago anual de deuda, se podría reducir a veces significativamente, el tiempo que se demorarán esos países para cubrir el déficit de arrastre de vivienda, siendo República Dominicana el caso más extremo. En la medida que crezca el monto de deuda asignado a vivienda, el número de años tenderá a reducirse más, y viceversa.

Ello no obstante, estas cifras deben ser consideradas como preliminares y deben ser tomadas aún de manera referencial, toda vez que no consideran dos elementos importantes:

- a) Los datos de “gasto social en vivienda”, obtenidos de la CEPAL, no se encuentran detallados en el estudio de ese organismo, y pueden considerar en realidad un abanico bastante amplio de posibilidades. urbanización, desarrollo comunitario, abastecimiento de agua, alumbrado público, investigación y desarrollo relacionado con la vivienda y los servicios comunitarios y finalmente vivienda y servicios comunitarios no especificados anteriormente²¹. De todas formas, otro estudio reciente de CEPAL²² que analiza la situación de Argentina, Chile y El Salvador, señala que en esos países, el “gasto social en vivienda”, en un alto porcentaje, corresponde a gasto específico en vivienda y es gasto de capital, lo que de alguna manera llevaría a corroborar las cifras que sustentan nuestra hipótesis;
- b) Aun así, el informe de “gasto social en vivienda” por países, corresponde a una parte pequeña del monto total asignado a gasto social, y no siempre se cumple, pudiendo ser en realidad menor.

¹⁹

Políticas alternativas de vivienda en América Latina y el Caribe, Un paso más en el proceso de construcción de la Vía Urbana y Comunitaria hacia un Pacto Social Urbano alternativo. Alianza Internacional de los Habitantes, 2013
http://esp.habitants.org/la_via_urbana/alojar_mil_millones_de_personas/noticias_de_actualidad/publicacion_politicas_alternativas_de_vivienda_en_america_latina_y_el_caribe

²⁰ Banco Interamericano de Desarrollo informe anual 2012,
<http://publications.iadb.org/handle/11319/3399?locale-attribute=es>

²¹ CEPAL - Serie Manuales No 65 Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe, enero 2010.

²² CEPAL - Serie Medio ambiente y desarrollo No 141 Gasto social en vivienda y desarrollo urbano, Julio 2010.

									HIPÓTESIS
Pais	Déficit habitacional total (1)(2)	Inversión pública en vivienda 2010(millones de dólares) (3)	Inversión necesaria para cubrir el déficit cuantitativo acumulado 2012 (millones de dólares USD) (4)	Inversión necesaria para cubrir el déficit cualitativo acumulado 2012 (millones de dólares USD) (5)	Inversión necesaria para cubrir el déficit habitacional acumulado al 2012 (millones de dólares USD) (6)	Servicio anual de la deuda externa 2012 (millones de dólares USD) (7)	Tiempo necesario para cubrir el déficit habitacional acumulado 2012 (Nº años) (8)	10% del servicio de la deuda externa 2012	Tiempo cobertura de déficit habitacional acumulado 2012 si añadimos a la "Inversión pública en vivienda 2010" el 10% pago anual de la deuda (Nº años) (ceteris paribus)
Argentina	4,130,170	14200	112827	15,791.3	128618.3	12,969	9.1	1296.9	8.2
México	8,946,725	20137	16868	89,467.3	106335.3	70,684	5.3	7068.4	3.9
Perú	1,860,692	3694	7062	14,709.5	21771.5	6,413	5.9	641.3	5
Venezuela	619,524	5984	—	6,195.2	6195.2	5,731	1	573.1	0.9
República Dominicana	1,414,150	90	11855	8,524.3	20379.3	1,758	226.4	175.8	76.6
Nicaragua	575,363	197	795	5,090.9	5885.9	618	29.9	61.8	22.7
	1 Las cifras de esta columna fueron extraídas de la información emitida en los últimos censos oficiales de cada país: Perú 2007, Argentina 2010, Venezuela 2011, Rep. Dominicana 2010, Nicaragua 2005; a excepción de México actualizado al 2005.								
	2 El déficit habitacional nacional es la suma simple del déficit cualitativo y el déficit cuantitativo nacional, salvo México que lo denomina "Rezago"								
	3 Datos extraídos del Anexo Estadístico del Panorama Social 2013, CEPAL 2013								
	4 Cifras obtenidas del precio de la solución habitacional más barata del sector privado en cada país (cifra emitida por el BID 2012) por el déficit cuantitativo acumulado correspondiente a los últimos censos nacionales (Columna "B").								
	5 Cifras obtenidas de la multiplicación entre déficit cualitativo acumulado por el gasto promedio en cada mejoramiento de vivienda en América Latina (USD \$ 10000) determinado por el BID en el 2001								
	6 Las cifras de esta columna fueron obtenidas de la suma simple entre las cifras de la columna de "Inversión necesaria para cubrir el déficit"								
	7 Cifras obtenidas del Banco Mundial (BM):								
	8 Las cifras corresponden a la división entre las cifras de la columna "Inversión necesaria para cubrir el déficit habitacional acumulado al 2012" (Columna F) y la "Inversión pública en vivienda 2010" (Columna C). Las cifras resultantes suponen que la inversión en vivienda permanece constante a la del 2010. Además, no se considera el costo para cubrir el crecimiento anual del déficit acumulado								

Los datos anteriormente descritos no discriminan aún entre déficits cuantitativos y déficits cualitativos, hecho que se debe a que, como se puede ver en la base de datos anexa, los criterios utilizados por los países no son uniformes y los mismos, no consideran cifras fácilmente comparables. Un mayor detalle en el estudio implicará realizar un trabajo a mayor profundidad en cada país a este respecto. En el caso del Perú las cifras sí están claramente establecidas: el déficit cuantitativo corresponde al 20% del total, y el cualitativo, al 80%. Esta distinción es importante al momento de precisar cifras y montos.

De todas formas, los números ofrecidos al debate nos permiten ya esbozar una hipótesis preliminar que permitirá dialogar en cada país con los movimientos sociales, autoridades y países y organismos acreedores a fin de llegar a consensos que den pie a políticas más eficaces.

En otras palabras, nos permitirá comenzar a transformar el lema "borrar la deuda para alojar a los pobres del mundo" en políticas concretas, fundamentadas en los derechos humanos, del medio ambiente y la responsabilidad de los habitantes de ser creadores y gobernadores de los asentamientos, no mero clientes – usuarios de los territorios. Así estamos construyendo la alternativa al enfoque neoliberal de la ONU hacia la Cumbre Habitat III en 2016.

Equipo responsable del Estudio:

La Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD) está integrada por instituciones, equipos y campañas de países latinoamericanos que trabajan por la solución de los problemas derivados de la crisis sistémica y para crear condiciones que permitan el establecimiento de una economía al servicio de la gente, en la que los derechos económicos, sociales y culturales se hagan vigentes. Realiza acciones de sensibilización, capacitación, vigilancia de las políticas públicas, análisis críticos, elaboración de propuestas alternativas, cabildeo y movilización desde la sociedad civil y sus movimientos sociales. Actualmente, 17 instituciones y organizaciones de 11 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Uruguay, tienen como propósito facilitar el intercambio de información entre sus miembros, hacer incidencia de manera conjunta, aportar al movimiento ciudadano internacional y contribuir a la integración regional y al cambio democrático de las relaciones Norte-Sur.

La **Alianza Internacional de los Habitantes (AIH)** es una red independiente que representa, a nivel global, a las asociaciones y a los movimientos sociales urbanos que defienden el derecho de todos a vivir en una casa segura en una ciudad amistosa, un espacio donde se pueda tener tiempo para uno mismo y para los seres queridos, un lugar donde jugar, cocinar, amar, pensar, descansar, vivir dignamente y construir juntos otro mundo posible. La AIH combate con el arma de la solidaridad para lograr la redistribución de los recursos, contra las injusticias sociales, la discriminación, los conflictos y la especulación inmobiliaria que impiden que los habitantes puedan tener un lugar donde vivir con tranquilidad. Para lograr estos objetivos trabaja en todos los países del mundo, en el ámbito local, con organizaciones sociales e instituciones en varios niveles, persiguiendo la convergencia de las luchas en la Vía Urbana y Comunitaria, espacio y camino común para intercambiar experiencias, compartir estrategias, construir solidaridad global con las luchas locales, hacia un Pacto