

Consulta Latinoamericana

Legislación y prácticas en materia
de vivienda

Ecuador, El Salvador, Guatemala,
Perú, México



Legislación y prácticas en materia de vivienda

Ecuador

María Hernández, Cooperativa de Vivienda "San Juan Bosco", Quito.

Testimonio

La expositora empezó afirmando que "cuando se habla de vivienda se habla de un derecho por naturaleza. No es sólo la construcción física de lo que es una casa, es un entorno apto que ofrezca una calidad de vida digna a las personas".

La cooperativa a la que pertenece se compone de 200 familias, de las cuales el 40% están encabezadas por mujeres y el 80% del total está empleado en el sector informal. La cooperativa se hizo promotora de un asentamiento irregular que no fue reconocido por el Municipio. Este emitió órdenes de desalojo que no fueron ejecutadas gracias a acciones de encadenamiento y entierros simulados enfrente de las casas. Sin embargo la situación sigue sin definirse. Subrayó que en su país las mujeres difícilmente acceden a la tierra a causa de obstáculos culturales, tradicionales y religiosos. Hizo también referencia a la discriminación que sufre la población negra. Comentó que en Quito hay un grupo de mujeres negras que se llama "Africa mía" que quisieron negociar un terreno para construir sus viviendas con el dueño quien se los negó por ser negras.

La situación fue denunciada legalmente y después de un largo proceso las mujeres lograron acceder a la tierra ya que tenían el dinero para construir. Aunque durante la última reforma de la Constitución de Ecuador, en el 2000, hubo una inmensa participación de las diferentes etnias (el movimiento indígena es muy fuerte y ha logrado el reconocimiento de muchos derechos), la discriminación en la realidad no cesa.

Preguntas y comentarios

El Relator subrayó que sería muy interesante reunir en un documento todos los métodos utilizados por la sociedad civil en diferentes partes del mundo para evitar los desalojos, ya que la expositora testimonió que su comunidad logró pararlos con algunas iniciativas muy originales. Sucesivamente pidió a la expositora dar más detalles acerca de los obstáculos culturales que impiden el igual acceso a la tierra y a la vivienda de hombres y mujeres.

La oradora respondió que, sobre todo en la sierra, es costumbre que el hombre tenga todos los títulos de propiedad o que, en caso de herencia, los padres le dejen una extensión mayor de tierra. Si es la mujer la que hereda, es muy frecuente que permita al marido adquirir el título del bien.

La situación del derecho a la vivienda a nivel nacional

Legislación nacional. La ley reconoce el derecho de todas las personas a una calidad de vida que asegure salud, alimentación, nutrición, agua potable, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y servicios públicos de calidad. Sin embargo éste, como la mayoría de los artículos constitucionales, no se cumple. Los derechos sociales cada vez cuentan con menor pre-

supuesto y en el país abundan las inequidades y las discriminaciones de todo tipo.

Con la primera ley de reforma agraria de 1964 y la segunda de 1973 se adjudicó gran cantidad de tierra pero no se tienen datos oficiales sobre los beneficiarios por género; sin embargo, los estudios hacen pensar que las mujeres constituyeron un porcentaje mínimo de quienes se beneficiaron directamente, ya sea de las adjudicaciones de tierra de la reforma agraria o de la titulación de tierras de co-

lonización. En 1994 se promulga una nueva ley agraria neutral en el tema de género ya que estipula que los dueños de los predios pueden ser personas naturales o jurídicas, pero no dice nada sobre las mujeres y sus derechos. El tema simplemente no fue considerado.

Hasta 1970 el Código Civil de Ecuador preveía que los únicos administradores de la sociedad conyugal eran los hombres; en este año se realizó una reforma reconociendo a las mujeres como “capaces” de administrar.

Una de las formas de acceso de las mujeres a la tierra es por medio de la herencia. Según encuestas realizadas especialmente en la sierra se sabe que las mujeres acceden en igual número que los hombres, aunque la cantidad de tierra es menor. En conclusión podemos decir que aunque hoy existe un marco jurídico que se ha ido modificando favorablemente para las mujeres sin embargo todavía hay menor acceso de las mujeres a la tierra.

Acceso a los recursos financieros. El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda inició en el año de 1999 un Sistema de Incentivos de Vivienda, que incluye mejoramiento de vivienda y vivienda nueva. Prevé un sistema de ahorro que es el 10% del valor total de la vivienda, un incentivo de 1800 dólares y crédito en cualquiera de las financieras adscritas al programa. La diferencia entre el número de bonos aprobados y el número de bonos adjudicados, especialmente en el caso de las mujeres, es muy evidente debido a la dificultad de acceder a los créditos por los requisitos que se exigen. En el caso de las jefas de hogar y de las discapacitadas, el Sistema de Incentivos de Vivienda agrega 50 puntos a la calificación pero esto no asegura de ninguna manera el acceso a la casa.

Grupos desfavorecidos. La ley reconoce y garantiza a los pueblos indígenas y negros conservar la propiedad de las tierras comunales, que son inalienables, inembargables e indivisibles; mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y obtener su adjudicación gratuita; participar en el uso, goce, beneficio y administración de los recursos naturales renovables que se encuentran en sus tierras. Sin embargo, por las reformas agrarias que se han dado, los pueblos indígenas no poseen suficientes tierras dónde producir. Las condiciones de pobreza y la falta de políticas provocan migración interna de los indígenas que pierden todos sus derechos y pasan a ser parte de los indigentes de las ciudades, formando cinturones de pobreza en barrios urbano-marginales donde no poseen la propiedad de la tierra, viven en condiciones físicas infra-humanas y sin servicios.

El programa del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda contempla un subsidio de 500 dólares en materiales para la construcción en el campo, lo cual es insuficiente.

En el caso de mujeres víctimas de violencia o con VIH/SIDA no hay ninguna política que garantice el acceso a la vivienda.

Acceso a los servicios básicos. Hay una directa relación entre pobreza, género y derecho a la propiedad. Esto explica porqué entre más pobres sean las mujeres menor acceso tienen a los servicios, la propiedad de la tierra, el crédito, la tecnología y la información, entre otras cosas.

Obstáculos al goce del derecho a la vivienda y a la tierra de las mujeres en condición de igualdad. Hay una serie de elementos de tipo socio-económico, cultural y religioso que menoscaban el acceso de las

mujeres a la tierra. En la sociedad machista que vivimos generalmente es el hombre el que tiene el título de propiedad y muchas veces con el consentimiento de la mujer. En el caso de las herencias, si bien es cierto que las mujeres heredan la tierra, sus propiedades son de menor extensión ya que existe la idea de que el hombre necesita más porque tiene que “mantener a su familia” mientras la mujer “tiene que ser mantenida”.

Por lo que concierne al aspecto religioso, en una ocasión la Asociación de Vivienda de Mujeres Jefas de Hogar acudió a una fundación religiosa que trabaja ampliamente el tema de vivienda popular en el país. La fundación explicó que tenían programas para mujeres solas en los que casi el 60% de la vivienda estaba financiada, pero para acceder a este beneficio las mujeres debían comprometerse a quedarse sin pareja.

El Salvador

María Catalina Morales, Fundación Maquilishuatl (FUMA), Municipio de Nahuizalco, Departamento de San Salvador.

Testimonio

La ciudad de Nahuizalco está ubicada a 80 Km de San Salvador y cuenta con una población de 40,000 habitantes. La actividad productiva de los habitantes descansa básicamente en la agricultura y la artesanía. Hasta hace tres años las familias más pobres dependían de las cosechas de café, pero con la caída del precio de este producto la situación de pobreza empeoró afectando drásticamente la economía familiar y la seguridad alimentaria. El 35% de los niños del Municipio sufren de desnutrición crónica. Los sismos del 13 de enero y del 13 de febrero de 2001 dejaron 217 familias sin vivienda y en este contexto FUMA ejecutó un proyecto de construcción de viviendas en el Cantón "El Carrizal", dando prioridad a las mujeres jefas de hogar. Lastimosamente el proyecto tenía como requisito que la familia contara con la escritura del lote donde se construía; por esta razón sólo se logró que participaran 48 familias en las cuales las mujeres eran propietarias del terreno. La institución apoyó al resto de las familias con un proceso jurídico para que la vivienda se escriturara bajo el régimen de "bien de familia", el cual garantiza que la propiedad quede en poder de la familia y no se venda o destine a usos diferentes a la vivienda familiar hasta que el último hijo cumpla los 18 años. A la hora de

los trámites jurídicos uno de los problemas fue que muchas mujeres no contaban con los documentos de identidad personal, lo cual hizo más lento el proceso.

Al acabar su intervención la expositora denunció que las mujeres frecuentemente deben enfrentar violaciones del derecho a la educación y que tanto hombres como mujeres pobres no gozan del derecho a la salud, ya que las curas son muy caras y "si no se paga, se muere". Consideró que entre los obstáculos más graves para resolver esta situación están la falta de empleo y la privatización.

Preguntas y comentarios

El Relator pidió más detalles acerca del régimen del "bien de familia".

La oradora contestó que este régimen protege a las mujeres: el marido no puede echarlas de la casa o de la tierra hasta que el último hijo tenga 18 años y si lo quiere hacer después se le dificulta ya que los hijos grandes pueden proteger a la madre.

Guatemala

María Elvira Sánchez Toscano, Instituto para la Superación de la Miseria Urbana, (ISMUGUA) Ciudad de Guatemala.

Testimonio

Para 1995, según datos proporcionados por el Viceministerio de la Vivienda, el déficit habitacional acumulado era de un millón trescientos noventa mil viviendas y era, y sigue siendo, en gran parte cualitativo (75%), es decir corresponde a la necesidad de mejoras para obtener una vivienda digna (materiales de construcción adecuados, superficie habitable suficiente, buen acceso, servicios básicos). Este déficit cualitativo es una muestra evidente de que los pobladores han tenido que buscar solución a su necesidad de abrigo por cuenta propia, construyendo viviendas que en muchos casos son de materiales de desecho.

De acuerdo a la Constitución política de la República de Guatemala, los artículos 105 y 119 manifiestan que el "Estado, a través de las entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, con prioridad en viviendas populares, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento, que permitan atender los diferentes programas, para que los trabajadores puedan optar por viviendas adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad".

Sin embargo, estos enunciados se convierten en letra muerta ante la ausencia histórica de una política Nacional de Vivienda que permita el desarrollo de propuestas estratégicas encaminadas a disminuir el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo.

A la problemática de vivienda y principalmente en los momentos de tragedias, como los terremotos de 1917 y 1976 o el paso del Huracán Mitch a finales de 1998, los gobiernos de turno han respondido con la aplicación de políticas coyunturales basadas en la promulgación de decretos legislativos y gubernativos temporales, que dan soluciones parciales o se hacen inoperantes con los cambios de Gobierno.

Con la firma de los acuerdos de Paz, el Estado de Guatemala adquirió el compromiso moral y ético de mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población por la vía pacífica.

En el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, en lo referente al acceso a la tierra para los sectores empobrecidos, inciso I, el Estado adquirió el compromiso de "promover la legalización, acceso y registro de terrenos, no solamente alrededor de la Ciudad, sino también para el desarrollo urbano en las cabeceras y Municipios (...)". Además, el Gobierno se comprometió a dedicar a la política de fomento a la vivienda el equivalente a no menos del 1.5% del presupuesto de ingresos tributarios a partir de 1997, con prioridad para el subsidio a la demanda de soluciones habitacionales de tipo popular. Para dar cumplimiento a este compromiso se emitió el decreto 81-97 que permitía la venta de tierras ocupadas para vivienda, fueran éstas propiedad del Estado, de las Municipalidades o de entidades autónomas y descentralizadas. Es importante mencionar que este decreto es producto del trabajo de la sociedad civil organizada y su contenido se adecuaba a la realidad socioeconómica del país. Pero el Estado, a través del Viceministerio de la Vivienda, incluyó en este decreto dos elementos determinantes: 1) el decreto es emi-

tido con una temporalidad de tres años; 2) cada terreno debe ser evaluado a precios de mercado. Estos dos elementos limitaron las posibilidades de acceso a la tierra por parte de los sectores populares, encarecieron su precio y beneficiaron directamente a los propietarios, lo cual se ve reafirmado en el Informe de Desarrollo Humano 2003 que en materia de vivienda subraya que “no se han registrado avances importantes (...)”. El déficit habitacional supera el millón y medio de viviendas y aumenta cada año. El modelo de subsidio implementado a través del Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FUGUAVI) no benefició a los sectores más necesitados, sino que favoreció esencialmente a las empresas constructoras y pro-motoras. “Además los requisitos para calificar son excluyentes implicando que las mujeres no tienen acceso a los créditos”. En el caso de la aplicación de subsidios el Estado ni siquiera cumplió con el deber moral de garantizar que las empresas promotoras y constructoras escrituraran a favor de los beneficiarios, dándose casos de fincas adonde fueron trasladadas familias afectadas por el huracán Mitch que se encontraban hipotecadas aun antes de ser negociadas por el Estado.

Hablando de la participación de la mujer, en las últimas décadas ha aumentado en casi todas las esferas de la vida pero en lo cotidiano la sociedad guatemalteca sigue manifestando rasgos patriarcales, asignando a cada cual sus actividades por sexo. Por ejemplo, “las mujeres que trabajamos, con escasas excepciones, a la vez tenemos que desempeñar el trabajo de la casa, como algo natural a nuestra condición de mujeres, y pedir permiso a nuestro compañero para desarrollar esta tarea”.

Con respecto a la vivienda, la mujer no recibe ningún trato especial; al contrario, se ve muy marginada del acceso a la propiedad de la tierra por ser analfabeta, pobre o simplemente por ser mujer. La desigualdad se ilustra en algunos estudios referidos al acceso a la tierra de mujeres desarraigadas que muestran cómo la posesión de la tierra está asociada a la

categoría de jefe de familia. Se considera que el acceso a la tierra es un derecho que puede otorgarse a las mujeres adultas solamente si éstas reportan cargas familiares, no así para aquellas mujeres adultas sin pareja ni hijos, ya que éstas accederían a la tierra al casarse y formar un núcleo familiar. En cambio para los hombres solos y mayores de edad las consideraciones son diferentes ya que se arguye que deben acceder a la tierra por su potencial proximidad a formar una familia.

En cuanto al acceso de los servicios básicos, particularmente en el acceso al agua, cuidado de la salud, eliminación de desechos, hay una clara afectación diferenciada por sexo, ya que es la mujer en la mayoría de los casos la que debe proveer de estos servicios al resto de la familia.

Preguntas y comentarios

El Relator, refiriéndose al acceso al crédito y a la producción social en el país, preguntó a la expositora qué tipo de apoyo consideraba que el Estado debería garantizar. Además quiso saber qué interacción debería darse entre el gobierno y la sociedad y qué tipo de Estado la gente desearía.

La oradora contestó que se requiere la intervención del Estado para construir vivienda popular ya que aunque los esfuerzos de autoproducción de la sociedad civil son muy significativos no son suficientes para satisfacer la demanda de vivienda. También la ayuda económica del Estado podría disminuir el riesgo en que viven las familias asentadas en la barranca alrededor de la capital construyendo muros de contención. Debería haber una Política Nacional de Vivienda estable, permanente, acorde a la situación del país y con una visión amplia e integral del bienestar: "no ver a la vivienda como el lugar donde vamos solamente a dormir, como un espacio de 30m², sino cómo una vivienda donde se reproduce la familia". Sería también deseable que los subsidios de vivienda se aplicaran directamente a las familias ya que los que se han aplicado en el marco de los acuerdos de paz han sido para los dueños de la tierra y "nunca ha llegado un centavo para las familias".

México

Rosa María Sánchez, habitante de la Delegación Tlalpan, Ciudad de México.

Testimonio

La expositora habló de su difícil experiencia personal de mujer maltratada psicológicamente por parte de su ex pareja y obligada a mantener sola a sus hijos. Hoy día es una abuela de 60 años y no tiene documentación que la identifique, empezando por el acta de nacimiento. Tiene tres nietos a su cargo aunque no goza de la patria potestad legal; dos de ellos están enfermos (la más pequeña con el virus de SIDA) y ella se encuentra sin vivienda. Su situación es complicada porque no tiene manera de actuar legalmente, aunque las instituciones del Gobierno local la quieran ayudar. Al Relator y a todos los presentes pidió ayuda para resolver su problema.

Preguntas y comentarios

El Relator preguntó a la expositora qué tipo de vivienda considera adecuada para ella y qué condiciones debería tener.

La oradora respondió que necesita un techo para sus hijos y nietos, ya que en la actualidad dependen de ella y una vivienda les garantizaría un futuro mejor.

Perú

Epifania Inocente Meza, CONCREMAT, Distrito de Santiago de Surco, Lima.

Testimonio

La oradora trabajó durante años en una fábrica y, al ser despedida, logró una liquidación con la que pensaba, junto a muchas otras compañeras, poder comprar una casa. Pero el dinero se devaluó y muchas personas quedaron desesperadas; las mujeres en su país están desprotegidas por no existir programas que aseguren subsidios para que adquieran una vivienda y los programas nacionales no contemplan la posibilidad de acceso a la vivienda para mujeres solteras, jefas de familia o viudas. Frente a esta situación la ponente, junto a otras mujeres, decidieron entonces organizarse en un grupo que realizó proyectos muy exitosos de producción social de vivienda gestionados por ellas mismas. Hoy día, después de más de 10 años de vivir en un mismo terreno, la ponente y otras familias no gozan todavía del título de propiedad, aunque la ley establezca su adquisición automática al pasar ese período de tiempo. Destacó además que el Municipio no garantiza los servicios básicos en la zona.

Mientras hablaba, según pidió la expositora, se proyectaron unas diapositivas para mostrar los exitosos proyectos de producción social del hábitat de su organización que el Relator conoció en su visita a Perú en marzo

2003. La ponente resaltó además que las recomendaciones que el Relator hizo en aquella ocasión no fueron consideradas por el Gobierno, que sigue generando programas de vivienda que benefician sólo a la clase media.

Preguntas y comentarios

El Relator afirmó que en su visita a Perú quedó muy impresionado por la estructura de las casas pero notó que la mayoría de ellas no goza de los servicios básicos y cuando una vivienda no tiene luz, agua o electricidad no puede considerarse adecuada según los estándares internacionales. Dijo que, para lograr los servicios, es fundamental presionar al Municipio. Preguntó qué tipo de avances se han hecho en este sentido. Comentó que en su Reporte sobre Perú³, hizo referencia a la experiencia relatada por la expositora como una buena práctica pero expresó su preocupación respecto a cómo seguir sustentando el proyecto.

La ponente dijo que en Lima algunas ONG han organizado una Campaña Nacional por el Derecho a la Vivienda cuyo objetivo es luchar para que los pobres tengan una casa dotada de servicios. Comentó que recientemente el Municipio de Surco la invitó, junto a otras mujeres, a participar en un foro en el que compartir los problemas de cada asentamiento y que el Gobierno se ha comprometido a dar una ayuda económica para garantizar los servicios básicos. La ayuda debería llegar a partir del 2004 y tienen mucha esperanza de que el Gobierno cumpla su compromiso.

³ El reporte fue presentado a la Comisión para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en abril de 2004.

La situación del derecho a la vivienda a nivel nacional

Legislación nacional⁴. Según las leyes peruanas las mujeres solteras no pueden acceder a una vivienda ni a un lote.

Acceso a los recursos financieros. El Estado no cuenta con un programa especial para financiación de vivienda dirigido a las mujeres.

Grupos desfavorecidos. El Estado garantiza el acceso a la vivienda sólo a los que cuentan con recursos económicos, sin considerar las necesidades de los grupos desfavorecidos.

Lugar. Desde los lugares en los que viven las mujeres pobres es muy difícil acceder a los servicios de salud y educación.

Acceso a los servicios básicos. Las mujeres pueden tener igual acceso a los servicios dependiendo de su condición económica.

Obstáculos al goce del derecho a la vivienda de las mujeres en condición de igualdad. Algunos factores de corte histórico y cultural menoscaban el igual acceso de la mujer a la vivienda, sobre todo en los estratos más bajos de la sociedad y en las zonas de la selva y sierra del país. Esta situación es producto del machismo muy fuerte que persiste en la sociedad.

Impactos negativos de la globalización. La globalización ha desfavorecido a los más pobres por no garantizar el acceso a la información y la aplicación de la tecnología de forma equitativa.

Conclusiones

Georgina Sandoval (*Casa y Ciudad, CHM*) consideró que los testimonios reflejan la complejidad del fenómeno de la vivienda, que no debe ser considerado como problema individual y por lo tanto dependiente sólo de soluciones personales, y resaltó algunos puntos.

1. Las diversas Constituciones de los países latinoamericanos reconocen el Derecho a la Vivienda, pero al mismo tiempo los derechos sociales no son exigibles. Eso hace que la legalidad no se refleje necesariamente en la cotidianeidad.

⁴ Información proporcionada por Luz María Sánchez, ONG-Estrategia, Punto Focal para Programas de Género y Hábitat de Naciones Unidas-Perú

2. La realidad debe ser observada dentro del contexto económico, ya que se pretende que sean las leyes del mercado quienes se encarguen de atender las necesidades; ello no puede ser así ya que si no ¿quién se encarga de proteger a los ciudadanos?
3. Las interrogantes recurrentes realizadas en la sesión tienen que ver con la participación de los Estados, en particular en materia de vivienda, y la atención a los sectores más pobres.
4. Contrariamente, sobran evidencias de que lo que prevalece es el favoritismo hacia las empresas privadas y la libre entrada a las empresas transnacionales; sin negar la importancia que pueda tener la actividad económica, es prudente preguntarnos sobre sus responsabilidades sociales.
5. Mientras, la fórmula recomendada por diversos organismos internacionales de “la atención focalizada” se ha traducido en un “reparto de migajas” que en nada ha modificado las estadísticas de atención social. La situación de pobreza es innegable en América Latina.
6. Lo dicho en la sesión muestra claramente la diferencia entre el requerimiento personal y el requerimiento comunitario. Hay cientos de organizaciones en todo el mundo con procesos y propuestas desarrolladas y probadas desde hace muchos años y con muy buenos resultados para la gente. ¿Por qué no encuentran condiciones instrumentales (legales, financieras y técnicas) para desarrollar u optimizar sus propuestas habitacionales? ¿Por qué no pueden ayudar en la conformación de políticas públicas?
7. La convicción por ver cumplidos sus derechos hace más que evidente que las mujeres son capaces de hacer propuestas, a pesar de que no son reconocidas por las autoridades y, por cuestiones culturales, hasta por su propia familia. Un camino de protección específica para las mujeres puede darse vía el respeto de su derecho y su consiguiente reconocimiento legal a la tierra y la vivienda.

8. De lo expuesto en la reunión surge que, a diferencia de cómo la miran las autoridades, la consecución de la vivienda es un proceso que fortalece lazos comunitarios, muestra el saber y da confianza en el futuro. Las mujeres tienen experiencias y propuestas.